



Ponencias

LA INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN

Una forma de entender la evaluación: Reflexiones políticas para procesos técnicos participativos

Lara González

Consultora independiente KALIDA-DE-A. Acompañamiento, Calidad y Desarrollo

Parafraseando a Olga Nirenberg¹ entendemos la evaluación como una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos y fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción en el presente y mejorar la acción futura.

Esta definición incorpora una visión política: incluir la evaluación, en cuanto que implica incorporarla en nuestros aspectos organizativos, (nivel estratégico, de proyectos, de contrapartes...). Es fundamental, por lo tanto, detallar aquello que vamos a medir respecto al Enfoque de Derechos Humanos. En este campo, el vacío es bastante importante, a diferencia de otros enfoques, como el de género o medio ambiente que están más desarrollados.

La evaluación es un proceso y como tal requiere una maduración y un trabajo en equipo. Significa desechar que el protagonismo lo tiene quien evalúa desde fuera para dar paso a procesos de empoderamiento de los propios organismos locales. De esta manera, hablamos de un proceso a largo plazo, que tiene que ser participativo e inherente a la propia acción.

¿Cómo hacemos una evaluación en la práctica? ¿En qué momento incorporamos el Enfoque de Derechos en la evaluación?

Destacamos varios momentos claves de la evaluación. Es sustancial tener la decisión clara de porqué evaluar. En segundo lugar, la planificación (donde se construyen las categorías que se van a utilizar en la evaluación y que constituye uno

¹ Basado en Nirenberg, O. y otras. *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Ediciones Paidós. Buenos Aires, 2000.

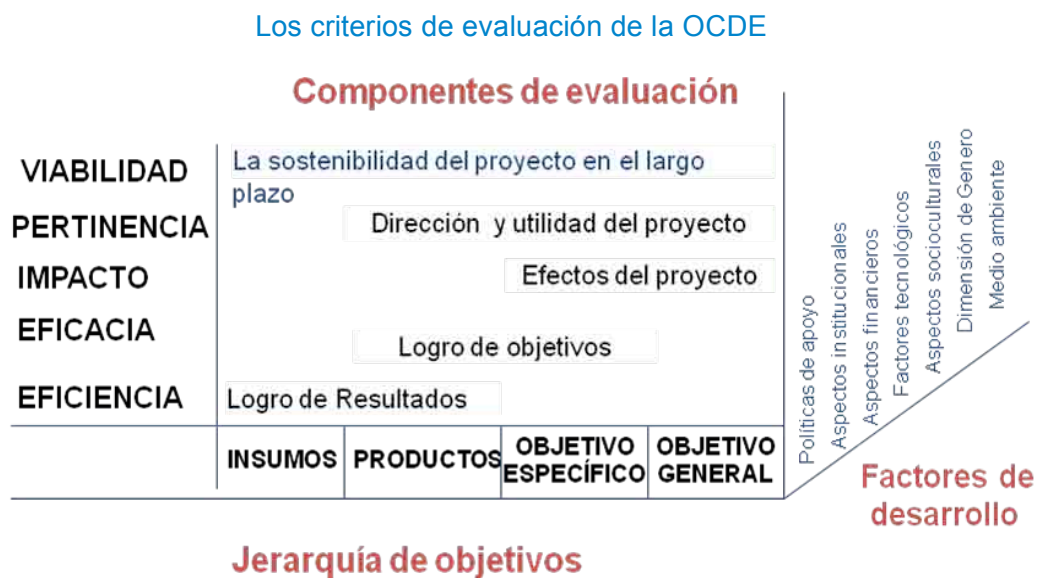


de los momentos cruciales para la misma); el trabajo de campo (que incluye la recogida y análisis de información, determinada por las categorías que se hayan establecido; y por último, la socialización de los principales aprendizajes y retos.

En la medida en que estos procesos sean participativos generarán empoderamiento en las organizaciones. La participación se garantizará si aquello que hayamos decidido preguntar, evaluar y valorar se haya hecho de manera participativa, no tanto porque todas y cada una de las personas implicadas participen activamente por igual en todas las fases.

Los criterios de evaluación: sostenibilidad e impacto, un paso obligado por el Enfoque de Derechos que busca impactar en el largo plazo

La OCDE señala los siguientes criterios para la evaluación: eficacia (logro de objetivos), eficiencia, (logro de resultados a bajo coste), pertinencia (utilidad percibida del proyecto), viabilidad (sostenibilidad y garantía de continuidad) e impacto (efectos del proyecto a largo plazo).



Fuente: IUDC- UCM, Cedeal NORAD: "Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores. Madrid. 1997. Pág 31.

Los factores de desarrollo de la OCDE, no incorporan el Enfoque de Derechos como garantía de sostenibilidad. Efectivamente, la OCDE identifica como factores de desarrollo políticas de apoyo, aspectos institucionales, aspectos financieros, factores tecnológicos, aspectos socioculturales, la dimensión de género, de medio ambiente...

Desde este punto de vista, el Enfoque de Derechos constituiría una forma de mirar



la realidad desde los derechos humanos. El debate comienza cuando los factores de desarrollo pueden ser considerados como derechos en sí mismos. ¿Hace falta tener un nuevo Enfoque de Derechos Humanos? ¿No estamos transversalizando ya los derechos? Sin duda, se trata de un debate antiguo. ¿Deben tratarse los derechos humanos de manera transversal? ¿Deben constituir un sector en sí mismos? El debate sigue abierto porque, hoy en día, todavía no se ha tomado una decisión clara al respecto. En este sentido, existe cierto peligro de que la indefinición conceptual impida la visualización y concreción real de los derechos humanos en los proyectos de cooperación para el desarrollo.

Uno de los momentos más delicados es la evaluación del impacto con Enfoque de Derechos. Evaluar el impacto es valorar los cambios o efectos (positivos y negativos, esperados o no), generados por intervención en un grupo de personas vinculadas a una acción a largo plazo. Medir el impacto sobre un proyecto con Enfoque de Derechos Humanos, supone analizar los cambios ocurridos en los siguientes aspectos:

- Las normas, leyes, convenios que regulan la protección, promoción y defensa de los derechos humanos. Lo fundamental es fijar la atención en las transformaciones políticas reales. La creación de una nueva ley puede ser significativa, aunque no implica necesariamente un cambio real en cuanto a su cumplimiento.
- Los cambios en el acceso a derechos políticos, civiles, sociales y culturales de los grupos vulnerables (mujeres, infancia, juventud, pueblos indígenas,..) y población en general. Para ello se hace necesaria la identificación de prioridades, ya que son muchos los aspectos que se pueden medir.
- Los cambios en los mecanismos de promoción de los derechos (información, formación, asesoría...) Resulta de vital importancia, de cara a un impacto real, que los proyectos formativos en derechos humanos generen un empoderamiento real en la población a la que van dirigidos. El acceso a la información, en sí mismo, no implica necesariamente una mayor conciencia de los propios derechos ni los recursos necesarios para que sean reclamados.



Evaluación de transversales. Retos para la incorporación del Enfoque de Derechos en evaluación

Los desafíos pueden ser los siguientes:

- Evaluar si la integración de los derechos humanos en la intervención se refiere a los derechos civiles, políticos, así como a los económicos, sociales y culturales.
- Evaluación del contexto y situación de los derechos humanos antes y después de la intervención. Se tiene que comparar una línea de base, que también debe incluir la situación de derechos.
- Evaluación de la incidencia de la intervención sobre los derechos ya existentes (impacto), con incidencia en los ámbitos sobre los que se haya actuado.
- Evaluación de los efectos positivos y negativos de todas las actuaciones en los derechos humanos, así como la participación de la población en las iniciativas.
- Evaluación de la aportación que hace cada intervención a las líneas estratégicas sectoriales y país ya definidas por donantes y ONGD.
- Evaluación orientada a resultados específicos desde que se inician hasta el final (seguimiento y evaluación).
- Asignación de presupuesto para la identificación (línea de base) y posterior evaluación.
- Formulación de indicadores específicos

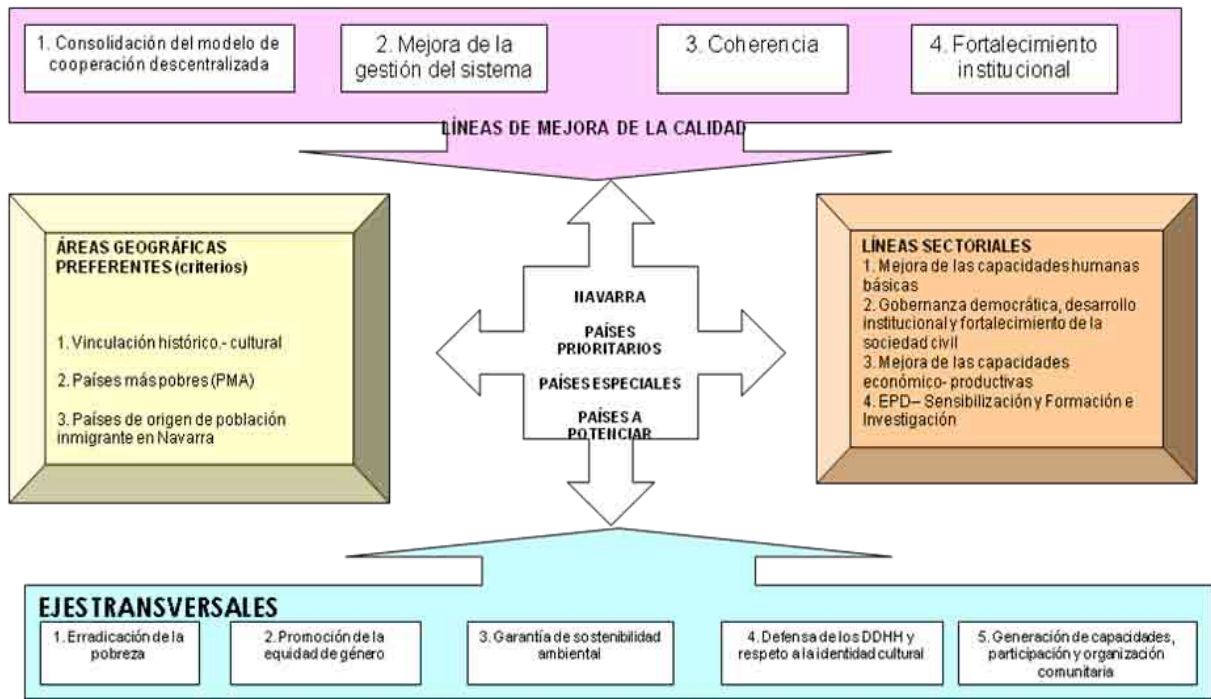
Categorías y pistas para evaluar según el EBDH

La primera consideración es la dificultad de medir transversales, por la complejidad de su propia naturaleza. La frontera entre el ámbito sectorial y transversal de los derechos humanos sigue siendo muy difusa, lo que dificulta considerablemente su medición y la identificación de indicadores y categorías. Los derechos humanos tienen que tener un carácter transversal a todas las intervenciones; pero además constituyen una prioridad sectorial de la acción en algunas ocasiones. Este hecho hace casi imposible no repetir categorías de análisis e indicadores.



Por otra parte, no existen referentes claros que iluminen la elaboración de indicadores y categorías para derechos humanos.

Líneas transversales del Plan Director



Por último, es preciso ser conscientes que a la complejidad de los derechos humanos se suma la dificultad existente de medir el impacto de cualquier intervención. Hechas estas apreciaciones, se pueden distinguir cuatro acciones necesarias para evaluar según el EBDH:

- Identificar los derechos humanos implicados en el proyecto y valorar el impacto que dicho proyecto ha tenido sobre aquéllos en aspectos como la garantía para el ejercicio de los derechos humanos, la información, educación y promoción de los derechos de la población implicada y el grado y mecanismos de protección y exigibilidad de derechos.
- Valorar el impacto sobre derechos civiles y políticos, pero también económicos, sociales y culturales.
- En función de los ámbitos de trabajo, extraer criterios para identificar indicadores, en los que estén incluidos, entre otros, la participación y la sostenibilidad.
- Definir indicadores que recojan las tres acciones anteriores.



Propuesta de definición de categorías e indicadores para la evaluación

Respecto a la propuesta de definición de categorías e indicadores para la evaluación, se propone el siguiente esquema²:

1ª categoría: derecho positivo

Se trataría de identificar el marco jurídico existente vinculado a los derechos humanos. Dicha identificación puede permitir la elaboración de indicadores cuantitativos (número de convenios internacionales firmados en materia de proyección de derechos humanos y número de leyes estatales que recogen los convenios firmados, por ejemplo) e indicadores cualitativos (contenidos de la legislación vigente, cambios producidos a partir de la intervención, etc.).

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	INDICADORES (ejemplos)
DERECHO POSITIVO	Marco jurídico existente	Nº de convenios internacionales firmados Nº de leyes estatales que recogen los convenios Descripción de dichos convenios y leyes
	Vinculo con los derechos humanos	Nº de convenios internacionales de protección firmados Nº de leyes estatales que recogen los convenios internacionales de protección de derechos Descripción de dichas leyes.

2ª categoría: reconocimiento de derechos

Se debe concretar el marco jurídico vigente en materia de reconocimiento de derechos. En este marco, los indicadores podrían responder a las siguientes cuestiones, entre otras:

² Ver cuadro: Categorías e indicadores para avanzar el debate sobre la incorporación de categorías de defensa de los derechos humanos en la evaluación.



- ¿Qué leyes consideran las personas como sujeto de derecho?
- ¿Qué acciones se han producido para que los derechos de estas personas se reconozcan como colectivos vulnerables?
- ¿Qué preceptos existen de discriminación positiva para grupos vulnerables?
- ¿Qué acceso hay a la justicia?
- ¿Cuáles son los instrumentos internacionales sobre ese determinado derecho?
- ¿Qué normas?
- ¿Qué declaraciones?

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	INDICADORES (ejemplos)
RECONOCIMIENTO DE DERECHOS	Marco jurídico	Leyes en las que se recoge a las personas como sujeto de derecho Actividades para reconocer los derechos en la sociedad o colectivos específicos
	No discriminación	Preceptos de discriminación positiva para colectivos vulnerables Acceso a la justicia para la reclamación de dichos derechos Instrumentos internacionales de derechos relacionados con el derecho en cuestión Normas y leyes para realizar y proteger dicho derecho en cuestión Existencia de declaraciones nacionales de derechos, vigencia, etc.



3ª categoría: acceso y ejercicio

En dicha categoría podríamos observar tres subcategorías:

- Primera, el marco jurídico: el indicador podría consistir en las leyes existentes de discriminación positiva para un determinado grupo. Como en casos anteriores, existe una amplia gama de posibilidades de indicadores cualitativos: el acceso a la justicia para la reclamación de los derechos, los instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados con el derecho en cuestión, las normas y leyes nacionales para proteger y realizar dicho derecho...
- Segunda, la adquisición de capacidades: a este respecto sería pertinente indicar, por ejemplo: las actividades realizadas en materia de información, sensibilización y promoción de los derechos que se estén trabajando; qué organizaciones se han empoderado en este proceso, de qué manera y en qué derechos; o el avance de la propia organización en el desarrollo de indicadores y categorías para la evaluación. El hecho de que una ONG cree y desarrolle indicadores para evaluar con enfoque de derechos, es en sí mismo un indicador de empoderamiento.
- Y tercera, la participación: es decir, todas aquellas actividades, talleres, seminarios, etc... organizados para favorecer la participación de los grupos y personas implicadas en la intervención.

A partir de aquí pueden surgir multitud de cuestiones a las que responder con los indicadores: ¿cuántas personas se han formado? ¿Cómo ha mejorado el acceso a la toma de decisiones? etc...



CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	ALGUNOS EJEMPLOS DE INDICADORES
ACCESO Y EJERCICIO	Marco jurídico	Leyes y preceptos de discriminación positiva para colectivos vulnerables de personas Percepción de personas sobre su integridad y desarrollo Acceso a la justicia para reclamación de los derechos instrumentos internacionales de derechos relacionados con el derecho en cuestión Normas y leyes nacionales para proteger y realizar dicho derecho
	Adquisición de capacidades	Actividades de información y sensibilización sobre la existencia de determinado derechos Personas que participan en actividades de información y sensibilización Organizaciones sensibilizadas y empoderadas Avance en el desarrollo de indicadores y categorías para la evaluación
	Participación	Actividades, talleres, seminarios organizados para favorecer la participación Formación e información para facilitar la participación Nº de mujeres que participan en la defensa de un determinado derecho en la organización Acceso a la toma de decisiones

4ª categoría: la protección de los derechos humanos

Se distinguen dos componentes: la rendición de cuentas y la responsabilidad.

En la rendición de cuentas sería pertinente identificar los mecanismos que existen como garantes del cumplimiento de los derechos. Dichos mecanismos pueden ser institucionales (Defensorías del pueblo, por ejemplo) o informes anuales sobre el grado de cumplimiento de los derechos.



Y en cuanto a la responsabilidad se proponen como indicadores los siguientes ejemplos: número de reclamaciones por vulneración de derechos humanos, número de denuncias recibidas, denuncias investigadas, procesadas y resueltas, espacios creados para la defensas de los derechos de grupos vulnerables, etc...

Tengamos en cuenta que en esta propuesta que presento se proponen macro-indicadores. Se trata de indicadores muy generales que requieren una mayor concreción. La labor de crear un instrumento eficaz y preciso para evaluar proyectos con Enfoque de Derechos es un camino todavía largo, pero en el que hay que ponerse en marcha para que la integración del Enfoque de Derechos Humanos sea una realidad.

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	INDICADORES (ejemplos)
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS	Rendición de cuentas	Instituciones existentes garantes de cumplimiento de los derechos Existencia de defensorías del pueblo (creación, promoción, fortalecimiento) Existencia de informes anuales sobre cumplimiento de derechos
	Responsabilidades	Nº de reclamaciones por vulneración de derechos humanos Nº de denuncias recibidas Denuncias investigadas, procesadas y resueltas Espacios creados para la defensas de los derechos del pueblo para proteger intereses de grupos concretos como minorías étnicas, pueblos indígenas, población refugiada, desplazada...