

EVALUACIÓN CONJUNTA

PROGRAMA CONJUNTO DE UNFPA-UNICEF SOBRE
LA MUTILACIÓN GENITAL FEMENINA/ESCISIÓN:
ACELERANDO EL CAMBIO
2008-2012



En el 2012-2013, durante su quinto año de implementación, se realizó la evaluación del programa conjunto del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): "Mutilación Genital Femenina/Escisión (MGF/E): Acelerando el cambio". Esta evaluación fue conducida por Universalia bajo la supervisión y orientación de un grupo de gestión conjunto para la evaluación compuesto por miembros de las oficinas de evaluación de UNFPA y de UNICEF.

Propósito y alcance de la evaluación

El propósito de esta evaluación es de evaluar la medida y las circunstancias en que el programa conjunto UNFPA-UNICEF ha acelerado el abandono de la MGF/E en los países donde fue implementado en los últimos cinco años.

La evaluación no solo sirve como herramienta para la rendición de cuentas para países donde fue implementado el programa, para los donantes y otros actores principales, sino como una oportunidad de aprendizaje. Como tal, la evaluación orientará el trabajo futuro de UNFPA y UNICEF en el área de MGF/E.

La evaluación cubre el periodo 2008-2012, pero utiliza asimismo, en caso de ser pertinente, información relativa al primer trimestre del 2013. Ésta aborda los cuatro niveles del programa (nivel global, nacional, regional, y comunidad) y sus interrelaciones.



do de seis años fue de 37 millones de dólares (US\$) aproximadamente. Esta caída en el presupuesto tuvo como consecuencia la participación de solamente 15 países en el programa conjunto, en vez de los 17 países previstos inicialmente.

Contexto de la evaluación

En el 2007, UNFPA y UNICEF lanzaron el programa conjunto con el objetivo de ayudar a reducir la práctica de la MGF/E entre niñas de cero a quince años en un 40 por ciento, y eliminar la MGF/E totalmente en por lo menos un país para el 2012. El programa conjunto UNFPA-UNICEF fue establecido como la principal herramienta de la ONU para promover el aceleramiento del abandono de la MGF/E.

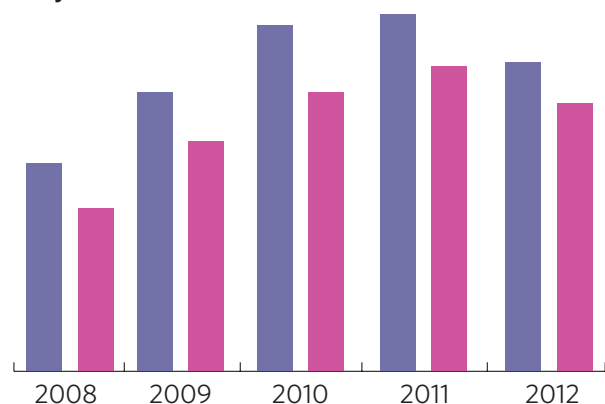
El programa conjunto se planificó inicialmente con una duración de cinco años (2008-2012), pero fue extendido en el 2011 hasta el 2013. Mientras que el presupuesto original para el programa conjunto estaba estimado (como se indica en la propuesta de financiamiento de 2007) en 44 millones de dólares (US\$), la estimación más reciente (Junio 2013) para el perio-

Fecha de inicio	Países
2008	Yibuti, Egipto, Etiopia, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Senegal y Sudan
2009	Burkina Faso, Gambia, Uganda y Somalia
2011	Eritrea, Mali y Mauritania

El presupuesto y gasto anual del programa conjunto se encuentra en la siguiente tabla y gráfico:

Fecha	Presupuesto (US\$)	Gasto (US\$)
2008	3.692.497	2.436.875
2009	5.565.974	4.209.029
2010	7.322.679	5.559.831
2011	7.631.055	6.233.475
2012	6.351.131	5.220.715
Total	30.563.336	23.659.925

Presupuestos y gastos anuales del programa conjunto 2008-2012

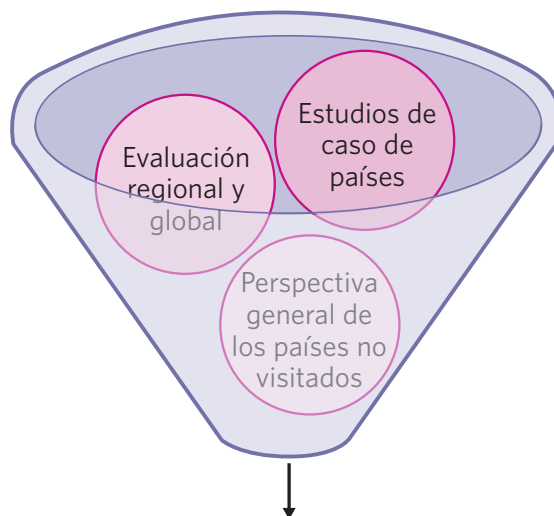


Proceso y metodología de la evaluación

El enfoque general de la evaluación se ha centrado en la utilización y ha tomado en cuenta cuestiones de género, derechos humanos y particularidades culturales. La evaluación empleó métodos mixtos para recopilar y analizar datos.

Basándose en los términos de referencia de la evaluación, el equipo de evaluación desarrolló una serie de siete preguntas de evaluación con el objetivo de orientar la recopilación de datos, el análisis y la redacción del informe. Estas preguntas cubrieron cinco criterios de evaluación: la pertinencia y diseño del programa; la eficacia, eficiencia, sostenibilidad, y la coordinación entre UNFPA y UNICEF (incluyendo la administración del programa conjunto). Para cada pregunta, se desarrollaron una serie de sub-preguntas e indicadores relacionados.

La evaluación incluyó **tres componentes** ilustrados en el diagrama siguiente, los cuales proporcionaron información para el informe final de evaluación: una **evaluación global y regional**, enfocándose, para el programa en general, en la pertinencia, diseño y coordinación, y en los logros a nivel global y regional; **cuatro estudios de caso** (en Kenia, Burkina Faso, Senegal y Sudan) que proporcionan información más en profundidad sobre los efectos del programa conjunto a nivel de país; y un **estudio de los once países no visitados** en los cuales los datos fueron recopilados y analizados focalizándose en tendencias y temas comunes.



Hallazgos principales de la evaluación, conclusiones y recomendaciones.

Las principales **fuentes de datos** para la evaluación fueron documentos (primarios y secundarios sobre el programa conjunto y literatura pertinente); observaciones de los no-participantes durante las cuatro visitas de campo; como también consultas con una variedad amplia de actores principales a nivel global, regional y nacional.

Dentro de los **métodos de recopilación de datos** se incluyeron: revisiones de documentos, archivos y publicaciones; entrevistas con informantes claves; discusiones de grupo y grupos focales a nivel de comunidad; una encuesta en internet dirigida a los puntos focales del programa; y grupos focales virtuales con los puntos focales y asociados de UNICEF y UNFPA de los once países no visitados. En total, el equipo de evaluación consultó a 1.472 personas.

Las matrices de evaluación orientó el **análisis de datos y la síntesis**, los cuales incluyeron un análisis descriptivo, de contenido, comparativo, y cualitativo. Cada componente de la evaluación fue utilizado para informar hallazgos a niveles específicos, como también para contribuir a generar hallazgos generales, conclusiones y recomendaciones de la evaluación. Para evaluar la medida en que el programa conjunto contribuyó al alcance de los resultados esperados, el equipo de evaluación usó dos tipos de análisis complementarios: un análisis de progreso focalizado en resultados con el objetivo de evaluar el progreso hacia los resultados

Instituciones	Personas Consultadas
UNFPA/UNICEF (Sedes principales (HQ), oficinas regionales, oficinas nacionales)	106
Otras agencias de la ONU y donantes (Sedes principales y oficinas nacionales)	22
Expertos globales/ Académicos	4
Organizaciones no-gubernamentales internacionales/ otros asociados globales.	8
Representantes nacionales del gobierno	62
Representantes sub-nacionales del gobierno	86
Organizaciones de la sociedad civil y religiosas	168
Beneficiarios (comunidad)	1.016
Total	1.472

planificados, con base en los indicadores identificados en el marco lógico del programa conjunto, y elementos de un análisis de contribución, utilizando un enfoque basado en la teoría del cambio.

El equipo de evaluación utilizó la triangulación de fuentes y métodos de recopilación de datos para asegurar la validez de la información y datos, como también para mejorar la calidad y credibilidad de los hallazgos y conclusiones de esta evaluación.

Hallazgos

El programa conjunto está alineado con los compromisos nacionales e internacionales existentes para el abandono de la MGF/E tomados por los gobiernos nacionales en los países donde fue implementado el programa, así como con, a diferentes niveles, programas de país de UNFPA y UNICEF, y con las prioridades de otros asociados para el desarrollo.

El diseño del programa conjunto demostró fortalezas significativas, incluyendo su énfasis en un enfoque holístico y tomando en cuenta el aspecto cultural para enfrentar la MGF/E, y la voluntad de tratar simultáneamente la cuestión a nivel global, nacional y local. Sin embargo, el objetivo general de eliminar la MGF/E completamente en por lo menos un país para el 2012, y contribuir a la reducción en un

40 por ciento a la prevalencia de MGF/E entre chicas de cero a quince años durante un periodo de cinco años no fue realista. Además, UNICEF y UNFPA no operacionalizaron completamente la dimensión regional prevista del programa conjunto.

Aunque los temas transversales de los derechos humanos, igualdad de género, sensibilidad cultural, y equidad fueron reflejados en el diseño e implementación del programa conjunto, estos fueron menos aparentes en las herramientas y productos de seguimiento y reporte.

La evidencia encontrada respaldó varias de las hipótesis principales que sustentaban la teoría del cambio del programa conjunto. Sin embargo, la información disponible no permite validar todas las etapas del proceso de progresión hacia el cambio incluidas en esta teoría del cambio, particularmente con respecto a la presunta transición desde cambios en las normas sociales de la MGF/E a cambios visibles en comportamientos individuales y colectivos y, eventualmente, cambios en la prevalencia de la MGF/E.

En general, la contribución del programa conjunto a los resultados esperados es positiva. Se ha registrado progreso, a diferentes grados, hacia el logro de los productos formulados en el marco lógico del programa: En todos los países donde se ejecutó el programa, el programa conjunto contribuyó al fortalecimiento del entorno nacional para el abandono de la MGF/E, particularmente ayudando a mejorar los marcos legales y de políticas pertinentes a nivel nacional y sub-nacional, y a través del fortalecimiento de capacidades de actores claves, por ejemplo, en la coordinación de sus esfuerzos.

El programa conjunto contribuyó al fortalecimiento de los compromisos a nivel local sobre el abandono de la MGF/E, como se evidencia en el incremento de compromisos públicos de líderes comunitarios y miembros para el abandono de la MGF/E; como también se evidenciaron, a través de auto-reporte, los cambios de comportamiento a nivel individual. Al mismo tiempo, el programa conjunto no ha contribuido significativamente al fortalecimiento

to de la dinámica regional para el abandono de la MGF/E, y solamente ha aportado de manera limitada al fortalecimiento de la producción y uso de datos fiables a nivel nacional.

A través de sus logros a nivel de productos, el programa conjunto ha contribuido significativamente al progreso hacia sus dos resultados esperados: Cambios (continuos) en normas sociales hacia el abandono de la MGF/E a nivel nacional y comunitario (resultado 1) se han evidenciado por el hecho que en todos los países de implementación, el programa conjunto ha contribuido a cambios en el discurso público con respecto a la práctica; asimismo, un cambio positivo en el movimiento global hacia el abandono de la MGF/E (resultado 2) se ha evidenciado a través de, entre otros, la Resolución de la ONU sobre la MGF/E de 2012, a la cual el programa conjunto contribuyó a través de la abogacía basada en evidencias, diálogo sobre políticas, y asistencia técnica.

Mientras que el programa conjunto no alcanzó su ambicioso objetivo principal, los datos de la evaluación indican que ha contribuido de manera positiva a avanzar los procesos de cambio a niveles globales, nacionales y comunitarios.

En todos los países del programa, las intervenciones reflejaron los principios centrales que caracterizaron el enfoque general del programa conjunto. Para operacionalizar este enfoque, las dos agencias y sus asociados utilizaron estrategias similares en todos los países, pero adaptaron el enfoque específico de acuerdo a los requerimientos del contexto nacional y comunitario respectivo. Sin embargo, los datos generados por el programa conjunto hasta la fecha proporcionan solamente información limitada sobre los factores particulares que influyen cómo y cuales estrategias específicas (o una combinación de éstas) facilitaron cambios en comportamientos. Asimismo, los datos disponibles no permiten una comparación sistemática de las diferentes estrategias, incluyendo su coste-eficacia.

El programa conjunto permitió crear varias condiciones favorables para contribuir a la sostenibilidad de resultados a nivel global, y particular-

mente a niveles nacionales y comunitarios. Estas condiciones incluyen un fortalecimiento de la apropiación nacional respecto al abandono de la MGF/E; una mejora en la coordinación entre actores a nivel nacional y comunitario; y la integración de enfoques y estrategias del programa conjunto en iniciativas nacionales. Al mismo tiempo, la sostenibilidad de muchos de los resultados está en riesgo por la falta de recursos financieros y técnicos entre varios actores a nivel nacional y comunitario, y la influencia (que está creciendo en algunos países) de grupos conservadores que promueven la continuidad de la práctica de la MGF/E.

El programa conjunto se esforzó exitosamente en utilizar recursos humanos y financieros disponibles de manera eficiente y estratégica. Sin embargo, la falta de previsibilidad de recursos disponibles, resultó en que menos países de los previstos originalmente pudiesen participar en el programa conjunto. Este factor también limitó el trabajo del programa conjunto y sus asociados (por ejemplo, en la imposibilidad de contar con una implementación consistente y de largo plazo), y afectó de manera negativa la transparencia en la asignación presupuestaria, según percibida por el personal y asociados de UNFPA y UNICEF. La evaluación también encontró que existieron algunas frustraciones entre el personal de UNFPA y UNICEF y sus asociados nacionales dado a que sus expectativas presupuestarias eran a veces orientadas hacia el ambicioso objetivo general del programa conjunto, en vez de a la naturaleza catalizadora intencionada del programa.

La estructura conjunta permitió al programa conjunto hacer uso de las fortalezas complementarias, reputaciones, y redes de ambas agencias. Aunque existen áreas para mejorar, la evaluación encontró que la coordinación entre UNFPA y UNICEF fue adecuada a nivel global, como también (en diversos grados) a nivel nacional.

La administración del programa conjunto de UNFPA y UNICEF, incluyendo aspectos conjuntos e individuales, a nivel de sedes principales y nacionales, contribuyó al uso eficaz y estratégico de los recursos disponibles. El equipo de

coordinación en las sedes proporcionó un valioso apoyo y guía a los países, incluyendo el fortalecimiento continuo de los mecanismos de seguimiento y reporte del programa conjunto. Aunque fueron informados sobre las actividades y progreso del programa conjunto, las oficinas regionales de UNFPA y UNICEF no tuvieron un papel activo en su administración.

Conclusiones

El programa conjunto está alineado con los compromisos nacionales e internacionales sobre la MGF/E y con las prioridades de los gobiernos nacionales. Asimismo, el programa respondió a las necesidades existentes a nivel nacional como también a las prioridades de UNFPA y UNICEF, y de otros asociados para el desarrollo a niveles global y nacional. Mientras que este enfoque y estrategias generales fueron apropiados con respecto a los diferentes tipos de cambios que el programa conjunto deseaba apoyar, su objetivo general, a lograrse en un tiempo limitado, fue demasiado ambicioso.

El programa conjunto ha ayudado a expandir y acelerar los procesos de cambio existentes hacia el abandono de la MGF/E a nivel nacional, subnacional y comunitario, y ha contribuido a fortalecer el impulso para el cambio a nivel global. Algunos de los logros del programa (por ejemplo: marcos legales, mecanismos de coordinación y acceso a servicios) pueden posiblemente ser mantenidos sin necesidad de apoyo adicional, pero más esfuerzos son necesarios, especialmente a niveles nacionales y comunitarios, para lograr que el potencial se convierta en cambios reales de comportamiento y prácticas (colectivas).

La implementación del programa conjunto reflejó las hipótesis teóricas en las cuales estaba basado; sin embargo, todavía existe una brecha de conocimiento y evidencia con respecto a la transición entre los cambios de normas sociales a cambios visibles en comportamientos individuales y colectivos, y, a largo plazo, una disminución en la prevalencia de MGF/E. Es necesaria una recopilación

y análisis de datos adicional y a largo plazo para proporcionar una evidencia sólida de los diversos factores que determinan la eficacia y el coste-eficacia de las diferentes estrategias y combinaciones de éstas.

Los recursos financieros y humanos disponibles fueron adecuados a la naturaleza catalizadora del programa conjunto, pero fueron insuficientes para las necesidades y expectativas de sus asociados. Al mismo tiempo, la utilización eficaz y eficiente de estos recursos fue afectada negativamente por la imprevisibilidad de los fondos disponibles.

La coordinación de los esfuerzos entre UNFPA y UNICEF, contribuyeron a que la implementación de programa conjunto fuese exitosa. Mientras que los mecanismos de coordinación significaron costos de transacción, esto fue compensado por los beneficios y valor agregado de la estructura del programa conjunto.

La administración del programa conjunto a nivel de país y de sedes fue apropiado y contribuyó al uso adecuado de recursos disponibles. Sin embargo, el ciclo de planificación, presupuesto y reporte limitó el potencial para que los recursos disponibles fueran empleados de manera eficaz y eficiente.

Las experiencias derivadas del programa conjunto tienen el potencial de informar futuras iniciativas sobre MGF/E de UNFPA y UNICEF, incluyendo las lecciones aprendidas sobre la implementación conjunta de una iniciativa en varios países, como también las observaciones, preguntas, brechas en la información encontradas y lecciones sobre cómo utilizar un enfoque de normas sociales en la programación en el área de MGF/E.

Recomendaciones

Para mantener el impulso para el cambio hacia el abandono de la MGF/E, al cual el programa conjunto ha contribuido, UNFPA y UNICEF deberían implementar una segunda fase del programa conjunto. Esta fase debería abarcar una serie de objetivos generales, resultados y productos realistas,

preservar el enfoque temático sobre la MGF/E para asegurar la disponibilidad de recursos suficientes a nivel nacional y desarrollar una serie de criterios específicos para la selección de países participantes.

UNFPA y UNICEF, en colaboración con sus asociados, deberían continuar el apoyo al fortalecimiento al compromiso y la capacidad de los garantes de derechos a niveles centrales y descentralizados, y apoyar al fortalecimiento de los sistemas del abandono de la MGF/E. Adicionalmente, las dos agencias deberían mantener su apoyo y colaboración con agentes no-gubernamentales y líderes de opinión en todos los niveles.

Para asegurar la sostenibilidad de los resultados y la utilización eficiente de los recursos, UNFPA y UNICEF deberían mantener el carácter catalizador del programa conjunto en una segunda fase. Al seleccionar los socios de implementación, las dos agencias deberían lograr un equilibrio y considerar los beneficios de trabajar con grandes organizaciones ya establecidas versus el potencial de innovación y diversificación al involucrar a actores emergentes o más pequeños.

Las dos agencias deberían comunicar claramente al personal a nivel nacional y a sus asociados sobre las implicaciones que el carácter catalizador de programa conjunto tiene para los recursos, planificación, implementación, seguimiento, reporte y evaluación del programa.

Con el fin de validar las hipótesis del programa relacionadas a los beneficios de las dinámicas de cambio intercomunitarias y transfronterizas, UNFPA y UNICEF deberían operacionalizar y testar estas hipótesis, desarrollar estrategias explícitas y con recursos apropiados para operacionalizar las dimensiones intercomunitarias y regionales y definir cómo las oficinas regionales de UNFPA y UNICEF pueden apoyar a las dimensiones regionales del programa conjunto.

UNFPA y UNICEF deberían asegurarse que los componentes relacionados a la MGF/E en su programas reflejen el consenso global existente sobre

el uso de un enfoque holístico y culturalmente sensible para el abandono de la MGF/E, como es utilizado en el programa conjunto. Un enfoque holístico implica la necesidad de esfuerzos simultáneos a diferentes niveles, desde diferente ángulos, y a través de canales múltiples. Es poco probable que UNFPA y UNICEF estén involucrados en cada una de las dimensiones consideradas pertinentes para facilitar un cambio social sostenible con respecto a la MGF/E. Sin embargo, deberían asegurarse que todas estas dimensiones sean abordadas por los asociados en cada país. UNFPA y UNICEF deberían continuar el apoyo a actores nacionales para crear y/o sostener mecanismos formales e informales para la coordinación del trabajo relacionado con la MGF/E.

Teniendo en cuenta los efectos negativos del ciclo presupuestario anual en la planificación estratégica y operacional a largo plazo, como también en una comprensión clara sobre los procesos de toma de decisiones, UNFPA y UNICEF deberían abogar para que los donantes existentes o potenciales, interesados en participar en el trabajo del abandono de la MGF/E, se comprometan a un financiamiento más previsible y a largo plazo. Las dos agencias deberían examinar cómo y cuándo la financiación multianual puede ser reflejada en el ciclo de reporte. El reporte financiero debería continuar a ser generado semestralmente, mientras que el reporte de progreso hacia los resultados debería ser generado anualmente. Esto permitiría que las capacidades del personal y asociados sean dedicadas a una recopilación y análisis de datos más sistémicos, y esto sería apropiado dado al carácter de largo plazo de los cambios que el programa espera obtener.

La evaluación notó varias áreas de mejoras con respecto a los sistemas y herramientas, las capacidades, y los recursos disponibles para el seguimiento y reporte sobre el progreso hacia los resultados. Aspectos relacionados deberían ser tomados en consideración en la segunda fase potencial del programa conjunto como también, dependiendo de la aplicabilidad, otras intervenciones programáticas relacionadas con la MGF/E de las dos agencias. Esto debería incluir; (i) desarrollar e utilizar una serie limitada de indicadores claros, pertinentes y

específicos para medir e informar sobre el progreso hacia los resultados; (ii) fortalecer la capacidad del personal a nivel nacional de las dos agencias y socios implementadores en un seguimiento y reporte basados en resultados; (iii) asegurarse que el personal tenga suficiente tiempo para dedicarse a la recopilación de datos y análisis y síntesis regular de información; (iv) apoyar a los sistemas nacionales para un seguimiento y reporte más sistemático y de largo plazo de los resultados y los factores que afectan el progreso hacia el abandono de la MGF/E.

UNFPA y UNICEF deberían mejorar la coordinación de esfuerzos con respecto a su trabajo en MGF/E, particularmente haciendo explícito el valor agregado de trabajar juntos. A nivel global, se debe clarificar cómo cada agencia espera contribuir a la movilización de recursos e identificar formas para asegurar una agregación fiable de la información financiera derivada de los sistemas de UNFPA y UNICEF. A nivel nacional, se debe examinar cómo UNFPA y UNICEF pueden institucionalizar su alianza para que sea menos vulnerable a la rotación del personal, por ejemplo, involucrar a directores de programa de alto rango en la comunicación y planificación para la programación relacionada con la MGF/E, o desarrollar una serie de principios y prioridades explícitos y específicos al país para la colaboración en esta área temática. Se debe crear un

marco claro para la colaboración entre los oficiales de seguimiento y evaluación de UNFPA y UNICEF en los países donde se implementa el programa. Esto incluye la clarificación de expectativas para la recopilación de datos y los procesos de reporte, como también para compartir tareas como el desarrollo de capacidades de los asociados y visitas de seguimiento. A nivel regional, clarificar los roles principales que las oficinas regionales de UNFPA y UNICEF esperan y pueden jugar con respecto al apoyo a la implementación de esfuerzos relacionados con la MGF/E en diferentes países.

Dado que las observaciones serían valoradas para el futuro del trabajo sobre la MGF/E, UNFPA y UNICEF deberían involucrarse e invertir en un estudio más a fondo sobre el cambio de las normas sociales y su relación con los cambios de comportamientos individuales y colectivos. Las dos agencias también deberían aprovechar y expandir sus alianzas existentes con otros actores a nivel global y regional para motivarlos a invertir en la investigación sobre el cambio de las normas sociales. Similarmente, UNFPA y UNICEF deberían continuar sus esfuerzos para mejorar los sistemas existentes en los países para que sean más apropiados para la medición de cambios de la prevalencia de la MGF/E y los factores que afectan estos cambios.



Oficina de evaluación



Oficina de evaluación

Cualquier pregunta sobre esta evaluación debe ser dirigida a: Oficina de Evaluación, UNFPA, e-mail: evb@unfpa.org, o a la Oficina de Evaluación de UNICEF, e-mail: evalhelp@unicef.org

El informe de evaluación complete se podrá encontrar en la página de web del UNFPA: <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/EBIER/TE/pid/10103> o en la página de web de la Oficina de Evaluación de UNICEF: http://www.unicef.org/evaluation/index_70518.html