



DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL ISDEMU

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DE LA APLICACIÓN DEL
ENFOQUE DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
AECI-ISDEMU

2004

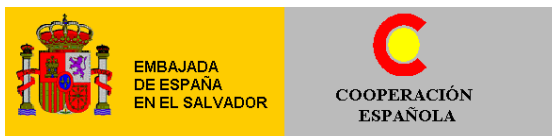


TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

I.	MARCO DE REFERENCIA.....	4
II.	METODOLOGÍA.....	10
III.	PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN.....	12
IV.	ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.....	23
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	29

INTRODUCCIÓN

La consultoría *elaboración diagnóstico institucional del ISDEMU para el proyecto de fortalecimiento a la aplicación del enfoque de género en las políticas públicas* tuvo como finalidad proponer lineamientos para definir la futura estrategia de intervención del proyecto. En este sentido, se perfiló que el diagnóstico debía ofrecer líneas estratégicas para orientar de forma operativa al ISDEMU y que, por tanto, contendría recomendaciones con las siguientes características:

- Que estuvieran relacionadas con el quehacer de las instituciones del Estado para la introducción del enfoque de género en sus programas de apoyo a la ejecución de la PNM.
- Que incluyeran estrategias de coordinación con otras áreas institucionales
- Que tomaran en cuenta políticas de formación del recurso humano de las instituciones implicadas

Con una orientación precisa hacia este propósito, y tomando en cuenta los requerimientos citados, los instrumentos del trabajo de investigación persiguieron los objetivos específicos siguientes:

- Identificar iniciativas que permitan generar en las instituciones ejecutoras de la PNM, las condiciones para el diseño y ejecución de políticas públicas con enfoque de género.
- Explorar la capacidad institucional desarrollada por ISDEMU para la desconcentración de los servicios a través de las oficinas regionales.
- Obtener percepciones sobre el cumplimiento del papel rector del ISDEMU y sobre su posicionamiento en el marco de las atribuciones que le confiere su Ley de Creación.
- Explorar sobre el papel de las ONG´s en el diseño y el seguimiento de las políticas públicas y las áreas probables de coordinación con ISDEMU.

La consultoría se desarrolló en tres fases: a) planificación, dedicada a la elaboración de la propuesta metodológica con todos los instrumentos de recolección de información; b) investigación, consistente en la aplicación de los instrumentos diseñados; c) elaboración del documento final, en la que a partir de un borrador se fueron incorporando observaciones hasta obtener la versión definitiva del trabajo.

El documento final del Diagnóstico Institucional del ISDEMU, consta de cuatro secciones: I) Marco de Referencia, II) Metodología; III) Presentación de la Información y Análisis del Problema; IV) Alternativas de Solución y, V) Conclusiones y Recomendaciones para la estrategia de intervención del proyecto.

I. MARCO DE REFERENCIA

1.1 La visión del gobierno y la PNM

La Política Nacional de la Mujer, concebida en 1996 como parte de los compromisos estatales adquiridos ante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, adoptó la mayor parte de las áreas temáticas de la Plataforma de Acción que resultó de Beijing. En términos de enfoque, el de igualdad de oportunidades se hizo explícito en sus tres principios:

- igualdad de todas las personas en la sociedad,
- sostenibilidad de las oportunidades generadas,
- promoción de las personas, de modo que participen en el proceso de desarrollo y se beneficien con él¹.

Por otra parte, el Plan del gobierno 1999-2004 (La Nueva Alianza) ubicó las acciones relativas al adelanto de la mujer dentro de la "Alianza Solidaria", en el apartado de "desarrollo personal e integración familiar", planteando como uno de sus retos la generación de *condiciones que faciliten iguales oportunidades de desarrollo a la mujer y simultáneamente consoliden la familia*. Así, se concibieron áreas estratégicas tales como:

¹ ISDEMU: Política Nacional de la Mujer 2000-2004.

- Ampliar la cobertura y fortalecer la coordinación Interinstitucional de los programas de prevención y atención a la violencia intrafamiliar.
- Fortalecer programas que posibiliten la inserción productiva de la mujer, incluyendo programas de formación².

Es importante hacer notar que ambas líneas estratégicas fueron adoptadas en la gestión del ISDEMU y fueron aplicadas a través la apertura de oficinas regionales para la atención de la violencia intrafamiliar y de centros de formación (y producción) para las mujeres.

El Gobierno actual en su Plan Quinquenal 2004-2009 (País Seguro) contiene un área de acción denominada "fortalecimiento social y familiar: cohesión social", cuyo objetivo ha sido planteado como "trabajar en la creación de una red de protección social que aglutine y coordine esfuerzos, con una atención integral y dedicada, procurándoles mayores oportunidades de formar parte de la sociedad de una manera digna, sea esto al comienzo o al final de sus vidas" Esta área se pretende operacionalizar mediante la Creación del Programa Presidencial "Oportunidades para la Mujer Jefa de Hogar", con el que se procura *coordinar esfuerzos, dar una atención especial a estas mujeres y que los programas de las distintas instancias públicas respondan efectivamente a sus necesidades*³.

Es importante observar que si bien el enfoque de familia se mantiene en los planteamientos estratégicos de los planes gubernamentales, el Gobierno actual ha focalizado su atención a las mujeres jefas de hogar.

Es posible visualizar que en la actualidad, el ISDEMU debe ejercer al menos dos funciones, por una parte, debe cumplir sus atribuciones de ley en tanto institución rectora de la PNM ; y por otra, debe contribuir de manera directa a operacionalizar los lineamientos estratégicos de los planes gubernamentales

² La Nueva Alianza, propuesta de gobierno para el periodo 1999-2004. Documento *on line*. 1999.

³ Plan de Gobierno 2004-2009. Documento *on line*. www.capres.gob.sv: Presidencia de la República.

1.2 El ISDEMU: competencias versus presupuesto.

El ISDEMU fue creado por Decreto legislativo No. 644, en febrero de 1996. Según su Ley de Creación, le corresponden, en síntesis, las atribuciones siguientes:

- a) formular, ejecutar, dar seguimiento y regir la Política Nacional de la Mujer;
- b) propiciar la participación de las organizaciones de mujeres y la sociedad civil en la solución de los problemas que enfrenta la mujer
- c) ejecutar y dar seguimiento a programas que promuevan los derechos de la mujer
- d) elaborar planes, programas y proyectos para erradicar la violencia contra la mujer
- e) proveer el cumplimiento de disposiciones legales y promover anteproyectos y reformas para mejorar la situación legal de la mujer
- f) proponer la adecuación de la legislación nacional a las convenciones internacionales ratificadas por El Salvador
- g) divulgar el cumplimiento de los convenios ratificados por El Salvador.
- h) Mantener vínculos de cooperación con organismos nacionales e internacionales para la ejecución de acciones de interés común

La Junta Directiva del ISDEMU está conformada formalmente por representantes de las siguientes instituciones.

- Secretaria Nacional de la Familia
- Ministerios de Gobernación, Educación, Trabajo y Previsión Social, Salud Pública y Asistencia Social, Agricultura y Ganadería
- Fiscalía General de la República
- Procuraduría General de la República
- Representante de El Salvador ante la CIM/OEA
- Dos representantes de las ONG's de mujeres.

El presupuesto del ISDEMU, al igual que el de la Secretaría Nacional de la Familia y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, está integrado en el presupuesto de la Presidencia de la República.

Mil novecientos noventa y siete (1997) fue el primer año en que se le asignó presupuesto autónomo de operaciones al ISDEMU, por un monto equivalente a \$ 1,142,857. La asignación logró ascender a unos \$ 2,763,755 en 1999. Luego la asignación presupuestaria para la institución comenzó su tendencia descendente llegando al 2004 a \$1,435,910 . En el período 1996-2004, esto ha significado una reducción aproximada de 36%.

Por otra parte, debido a las políticas de austeridad y ahorro presupuestario que recibió la institución y el Estado en general, los rubros de adquisición de bienes y servicios y los recursos destinados a la inversión sufrieron los mayores recortes, generando una redistribución de los recursos en el presupuesto anual asignado a la institución, privilegiando el rubro de salarios para responder a las necesidades de expansión de la institución. Efectivamente, el presupuesto del ISDEMU para 2004 está distribuido en salarios (81%) y en la adquisición de bienes y servicios (19%).

De las 118 plazas cubiertas actualmente con el presupuesto, 72 (61%) están ocupadas por empleados (as) de las oficinas centrales, mientras que 46 (39%) corresponden a la planilla de las seis oficinas regionales. Esto significa que desde el inicio de operaciones del ISDEMU, la planilla de la oficina central creció en 18 plazas, en tanto que la apertura de oficinas regionales significó un incremento de 46 plazas.

Por tanto, puede constatarse que, en términos globales, el aumento del peso relativo de la partida de salarios en el presupuesto institucional del ISDEMU ha sido consecuente con la expansión por la vía de la desconcentración de los servicios del Programa de Violencia a través de las regionales del ISDEMU⁴.

⁴ En 1998 la de Santa ana, en 1999 la de san Miguel, en 2002 las de Zacatecoluca, Sensuntepeque y Chalatenango, y en 2003 la de La Unión.

1.3 El proyecto de aplicación del enfoque de género en las políticas públicas.

La Vª Comisión Mixta Hispano Salvadoreña estableció tres prioridades horizontales presentes en todas las acciones de la Cooperación Española: la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y el medio ambiente.

En concordancia con este planteamiento, el proyecto "Fortalecimiento de la Aplicación del Enfoque de Género en las Políticas Públicas" incide en la introducción de la perspectiva de género en sectores de cooperación coincidentes con las políticas públicas recogidas en la citada Comisión Mixta.

El proyecto tiene por objetivo específico *fortalecer la capacidad institucional del ISDEMU y de los órganos ejecutores de la Política Nacional de la Mujer en su labor de aplicar el enfoque de género en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones, programas y proyectos de las distintas políticas públicas salvadoreñas*. Tal propósito se concreta en tres líneas de trabajo:

1.- Incrementar la capacidad técnica y sensibilidad en materia de género del recurso humano del ISDEMU, de las Comisiones de trabajo y enlaces institucionales de la política nacional de la mujer y de los equipos técnicos de los programas y proyectos identificados para actuar, e introducir el enfoque de género en la gestión del ciclo de los programas y proyectos en las políticas públicas de El Salvador donde se están realizando acciones de la Cooperación Española, definiendo estrategias para su aplicación.

2.- La ejecución de acciones positivas orientadas a la igualdad entre hombres y mujeres

3.- La Promoción de Políticas Públicas orientadas a fomentar la equidad social y de género, a través de la identificación de proyectos, la participación en espacios específicos sobre el tema y la coordinación con agencias donantes y sociedad civil

1.4 El *mainstreaming* de género: una aproximación conceptual.

La equidad de género, en tanto estrategia para el logro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, puede asumir dos modalidades de aplicación. La primera está referida a las medidas de acción positiva, que consisten en “procedimientos diferenciales para corregir desigualdades de partida...pues facilitan a los grupos de personas considerados en desventaja en una sociedad, en este caso mujeres y niñas, el acceso a esas oportunidades”⁵

La otra alternativa para la aplicación del enfoque de equidad de género es la conocida como *mainstreaming* de género o “transversalidad”, claramente identificada en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer como estrategia para la plantear las políticas dirigidas al mejoramiento de la condición y la posición de la mujer.

Cabe traer a cuenta que “el principio del *gender mainstreaming* implica la idea de la política transversal: la igualdad de oportunidades entre los géneros sólo se puede hacer realidad si este objetivo se pretende alcanzar en todos los ámbitos administrativos y políticos”⁶

El género en el *mainstream* tiene como propósito integrar el interés en la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros, y en el marco cultural de la institución u organización. También es importante señalar que el *gender mainstreaming* implica que:

- (i) la igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización, y
- (ii) que el producto o resultado de las decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de géneros...⁷

⁵ PNUD. Cuadernos de Desarrollo Humano, Género, 2004. Pág. 13

⁶ Stiegler, Bárbara: “Qué es Gender Meanstreaming” en Democracia de Género, una Propuesta Inclusiva, Fundación Heinrich Böll. Pág. 79

⁷ UNDP. Gender and Development Program. Learning and Information Pack. NY. 2000. Documento on line. Citado en García Prince, 2003.

Entre los requerimientos que posee esta estrategia, pueden mencionarse⁸:

1. Requerimientos metodológicos generales
2. Definición de criterios fundamentales en materias críticas
3. Áreas de intervención para la institucionalización
4. Cambios probables que supone el proceso.
5. Capacidades necesarias para institucionalizar el enfoque de género
6. Diagnóstico y enfrentamiento de las resistencias

Para efectos de este marco referencial, corresponde solamente puntar que las alusiones teóricas sobre la estrategia de *gender mainstreaming* coinciden en que se trata de un proceso técnico-político, y por tanto, gradual, que involucra no sólo capacidades y recursos, sino también voluntades.

II. METODOLOGÍA

La recolección de información, formalmente contenida en la etapa de investigación de la consultoría, se llevó a cabo desarrollando los pasos descritos a continuación.

- a) *Revisión documental*: estudios, sistematizaciones, informes, memorias, e investigaciones realizadas en el tema de la consultoría, ya sea por el ISDEMU, las contrapartes institucionales, la AECI y otras instituciones. Se consultó el sitio Web de ISDEMU, así como la documentación proporcionada por la Codirección del Proyecto, incluyendo la información recolectada en la primera versión del diagnóstico. Esta actividad tuvo como finalidad obtener información sobre los antecedentes y el contexto de la situación que fue el objeto principal de la consultoría.
- b) *Realización de entrevistas a informantes clave*: encuentros con personas de instancias clave de las instituciones vinculadas al tema, entre estas una representante de la Junta Directiva de ISDEMU, de la Secretaría Técnica de la

⁸ García Prince: “Hacia la institucionalización de enfoque de género en políticas públicas”, 2003.

Presidencia, y también personas estudiosas de la realidad nacional y conocedoras del marco institucional del país.

Las entrevistas sirvieron al propósito de sondear propuestas para fortalecer la capacidad institucional de ISDEMU en sus competencias o mandatos de ley. Estuvieron orientadas a obtener percepciones sobre el cumplimiento de su papel rector, teniendo como marco de referencia la Ley de Creación; así como a la identificación de mecanismos de coordinación para mejorar la aplicación de la PNM y del enfoque de género en las políticas públicas (instrumento: guía de entrevista a informantes clave)

- c) Se realizó un taller con enlaces institucionales de la PNM y con las coordinadoras de área del ISDEMU, para sondear la el conocimiento y la viabilidad de un del ejercicio de *gender mainstreaming* en las instituciones ejecutoras; así como obtener elementos para mejorar la coordinación y la formación de género del recurso humano. (instrumento: diseño metodológico del taller)
- d) Se realizó una reunión con la Mesa Interagencial de Género, para sondear la disposición de las agencias para apoyar al ISDEMU en su papel de mecanismo nacional para el adelanto de la mujer (instrumento: guía grupo focal mesa interagencial)
- e) Se efectuó un taller con personal de una de las oficinas regionales del ISDEMU, con el fin de analizar los efectos de esta modalidad de desconcentración de los servicios del ISDEMU (instrumento: diseño metodológico del taller regional)
- f) Finalmente se llevó a cabo una reunión con representantes de ONG´s, con el propósito de sondear cómo conciben su papel en el diseño y seguimiento de las políticas públicas (instrumento: guía grupo de discusión con ONG´s)

La información se ordenó en un FODA que fue sometido a discusión técnica con la Codirección del Proyecto, con la finalidad de presentar una lectura descriptiva de la información. Luego, se utilizó la técnica del árbol de problemas / árbol de necesidades para

efectos de analizar la información. Concretamente, el árbol de necesidades sirvió al propósito de priorizar los problemas detectados); de modo que se obtuviera una percepción del nivel de influencia de cada situación negativa respecto del problema focal detectado en cada área de la investigación. Finalmente, esta priorización dio paso a la identificación de alternativas de solución que luego son traducidas en recomendaciones para la estrategia de intervención del proyecto AECI/ISDEMU. (Cf. Anexo 6: propuesta metodológica)

Es pertinente advertir que el diagnóstico ha privilegiado técnicas e instrumentos de la investigación cualitativa, y que, por tanto, los resultados representan exploraciones basadas en percepciones y apreciaciones de grupos conocedores y cercanos al tema; pero que estas no necesariamente son extrapolables a otros grupos de la población afectada o involucrada en el asunto.

III. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

3.1 Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas del ISDEMU

Para brindar una visión ordenada de las ideas, percepciones y opiniones recolectadas en el trabajo de campo, se ha utilizado la herramienta FODA. A continuación el detalle de la información en las áreas investigadas, presentada en las categorías clásicas de este instrumento de diagnóstico institucional.

3.1.1. Cumplimiento del papel rector y posicionamiento en el marco de sus atribuciones de ley (Cf. Anexo 1: entrevistas)

Fortalezas:

- El ISDEMU ha logrado instalar mecanismos de coordinación con las instituciones públicas ejecutoras de la PNM al nivel central. Existen mecanismos claros de coordinación entre ISDEMU y las ejecutoras de la PNM: enlaces y comisiones interinstitucionales.
- El hecho que en la Junta Directiva del ISDEMU estén representados los Ministerios del Órgano Ejecutivo.

Debilidades:

- El ISDEMU no se ve como articulador de esfuerzos en torno a la incorporación transversal del enfoque de género en las políticas públicas;
- El ISDEMU no cuenta con la suficiente autonomía para incidir en las demás instituciones del Estado, debido a su relación de dependencia respecto de la Secretaría Nacional de la Familia.
- El presupuesto para el ejercicio de sus funciones es limitado;
- La voluntad política de la J.D. de ISDEMU aún no ha impactado en acciones y cambios concretos en las instituciones ejecutoras de la PNM;
- El ISDEMU está más enfocado en su labor ejecutora; y dentro de esta atribución, los esfuerzos están concentrados en la ejecución del programa de violencia intrafamiliar;
- Existen deficiencias en cuanto al cumplimiento y al seguimiento de la PNM. El ISDEMU ejerce una labor tímida en su papel de garante de la PNM;
- Excepto por algunas alusiones personales (se ha mencionado 2-3 personas de la institución) , se percibe que en general el personal de ISDEMU tiene un bajo perfil para atender las exigencias que merece la labor de un ente rector;
- El ISDEMU no se ha posicionado en el seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales. Se ha mencionado el perfil bajo en el seguimiento a las Metas del Milenio y en lo relativo al pronunciamiento para la ratificación del protocolo de la CEDAW.

Oportunidades

- Se reconoce el papel determinante del ISDEMU en la formulación de la PNM y de los tres planes de acción respectivos.

Amenazas

- Se percibe que hay confusión en el Gobierno sobre el enfoque desde el cual se abordarán las inequidades de género⁹ y sobre la visión estratégica del mecanismo nacional para el adelanto de la mujer.
- La influencia de intereses de sectores conservadores con capacidad de vetar avances en temas relacionados con salud sexual y derechos reproductivos, o influir negativamente en la ratificación de compromisos internacionales.

Comentario: las personas entrevistadas no hicieron referencia específica a las líneas estratégicas del plan de gobierno actual.

3.1.2 Incorporación del enfoque de género en las políticas públicas (Cf. Anexo No. 2: memoria del taller con enlaces PNM)

Fortalezas

- El personal encargado de seguimiento de la PNM en ISDEMU cuenta con una formación intermedia en el tema de género.

Debilidades

- Desconocimiento conceptual e instrumental sobre estrategias actualizadas de incorporación del enfoque de género en las políticas públicas. (Ej: sobre *gender mainstreaming*)
- No se ha dado continuidad ni seguimiento a las consultorías orientadas a la incorporación del enfoque de género en el quehacer de las instancias ejecutoras.

⁹ Entiéndase las estrategias para el abordaje de la equidad de género: igualdad de oportunidades, democracia genérica o empoderamiento (ver Meenten y Gomáriz, F. Böll, 2003). Los (as) entrevistados se referían a la falta de pronunciamientos oficiales y claros sobre este tema en los planes gubernamentales.

Oportunidades

-La representación de las instituciones ejecutoras en la Junta Directiva del ISDEMU.

Amenazas

- Las instituciones ejecutoras (Ministerios y otras instituciones públicas) no están suficientemente preparadas para aplicar una estrategia de *mainstreaming* de género, en lo que atañe a habilidades técnicas especializadas y voluntades políticas. El personal ejecutor de acciones en las instituciones no cuenta con conocimientos y capacitación especializada en metodologías género-inclusivas, como tampoco accede fácilmente a los espacios donde se toman las decisiones estratégicas.
- La perspectiva de género no está en los presupuestos, planes, ni en las políticas. El enfoque de género se operativiza a través de la PNM; pero la misma PNM no está en los planes operativos institucionales de la mayoría de los Ministerios y otras instituciones públicas ejecutoras.
- No existen unidades de género en todas las instituciones; y si existen, están aisladas de las decisiones, pues su ubicación en el organigrama institucional no es trascendente.

Comentario: si bien las participantes en el taller tuvieron dificultades con el concepto de *gender mainstreaming*, es importante destacar que la semana siguiente este grupo tuvo la oportunidad de acudir a un taller sobre género y política públicas, como parte de las actividades del proyecto; de modo que ya han iniciado su formación en esta estrategia.

3.1.2 En lo relativo a la desconcentración de los servicios (Cf. Anexo 3: Memoria taller Zacatecoluca)

Fortalezas:

- Buen perfil y disposición del personal de la (as) oficina (s) regional (es);

- Capacidad para atender los casos que se presentan (casos de VIF). Las oficinas regionales están especializadas en VIF;
- Existe un buen clima organizacional en la (s) regional (es).

Debilidades:

- Las oficinas regionales no participan en el proceso de elaboración del presupuesto institucional.
- El personal de la regional manifiesta desconocer algunas áreas de competencia del ISDEMU, lo que dificulta el establecimiento de otras coordinaciones para el seguimiento de la PNM en los niveles locales.
- Impacto limitado (cobertura, continuidad y promoción sostenida) de las ferias de violencia con relación a los retos y a la magnitud del problema.

Oportunidades:

- ISDEMU ha ganado la confianza y reconocimiento de la población a través de los servicios prestados por las regionales.
- La población acude al ISDEMU para consultar casos que no son de VIF; estos se tratan como "casos varios" que se remiten a las instituciones competentes.
- Las instituciones públicas con representación en la región (caso Zacatecoluca) muestran interés en establecer coordinación con ISDEMU en otras áreas de su competencia.
- A partir del programa de violencia, ISDEMU cuenta con una red de coordinación interinstitucional que puede ser aprovechada en el desarrollo de sus otras competencias en el ámbito local.

Amenazas:

- La posibilidad de que la población demande cada vez más otros servicios no relacionados con la violencia intrafamiliar.
- Los mecanismos de coordinación de esfuerzos hacia la ejecución y seguimiento de políticas públicas de género en los niveles locales son aún incipientes, pero el ISDEMU no está presente en estos¹⁰.

Comentario: el personal de la regional de Zacatecoluca no hizo mención (dentro de las fortalezas) de las coordinaciones establecidas con el sector privado como la Zona Franca El Pedregal.

3.1.3 En lo concerniente a la relación con las organizaciones de mujeres (Cf. Anexo 1: entrevistas, Anexo 4: memoria de reunión con ONG´s)

Fortalezas:

- La presencia de las ONG´s de mujeres en la Junta Directiva, pese a que se reconoce que es un espacio poco aprovechado.
- Se cuenta con la experiencia del proceso de consulta desarrollado en la formulación de la PNM en 1996.

Debilidades:

- No se ha logrado implementar el mecanismo de seguimiento que fue diseñado al momento de elaborar la PNM y su primer plan de acción. Las ONG´s no están presentes en el ciclo de la PNM.

¹⁰ Esta idea fue expresada también en la reunión con la Mesa Interagencial de Género y en las entrevistas con los equipos técnicos de los Programas de la AECl.

- El ISDEMU no está presente en el ámbito territorial/local; lo que determina que la coordinación con las ONG´s en acciones específicas a favor las mujeres sea prácticamente inexistente.

Oportunidades:

- La disposición de las ONG´s de mujeres de ser aliadas del ISDEMU en iniciativas que ayuden a posicionar al ISDEMU como ente rector, en acciones tendientes a promover su autonomía.
- La experiencia de las ONG´s de mujeres en el seguimiento de los temas y las áreas de la PNM, pese a haberlo hecho sin coordinar con ISDEMU.
- Las ONG´s reconocen que el ISDEMU no está llamado a asumir la plataforma ni la agenda del movimiento de mujeres. Existe en este sentido claridad sobre los alcances y las limitantes de un mecanismo nacional de este tipo.
- Se aprecia que el mecanismo que se hizo para la formulación de la PNM se puede volver a aplicar. Fue una experiencia que, aunque perfectible, es válida como ejercicio de participación y concertación.
- Algunas instituciones públicas ya tienen relaciones con las ONG`s en temas específicos; incluso relaciones contractuales.

Amenazas:

- La desconfianza mutua y la tendencia a entrar en conflicto.
- La percepción de las ONG´s de que el ISDEMU responde a intereses que contradicen sus competencias de ley.

Comentario: se observó una actitud positiva del grupo de ONG´s que acudió a la reunión.

3.1.4 En lo relativo a la relación con la cooperación internacional (Cf. Anexo 5: memoria de la reunión con la mesa interagencial de género)

Fortalezas:

- Ha habido alguna experiencia positiva en la ejecución de proyectos bilaterales de carácter institucional (Ej FORGAES de la UE, en el MARN)

Debilidades:

- El ISDEMU no ha establecido relaciones en proyectos financiados por la cooperación en territorios específicos.

Oportunidades:

- En términos formales, existe la disposición de las Agencias representadas en la Mesa interagencial, de seguir apostándole al ISDEMU.
- La declaración de apertura al diálogo que muestra el Gobierno actual.

Amenazas:

- Percepción de que el personal del ISDEMU responden más a criterios políticos que técnicos.
- La percepción de que el ISDEMU es una institución cerrada a los espacios de coordinación fuera del ámbito gubernamental.
- La escasa relación del ISDEMU con las ONG's, que dificulta la apertura de espacios de diálogo que pudieran ser fortalecidos desde la cooperación internacional.

Comentario: en la reunión con la Mesa Interagencial, sólo se pudo contar con las opiniones de representantes de OXFAM, CARE, PNUD y la Unión Europea. En el desarrollo de la reunión, se retiraron OXFAM, CARE y JICA, de modo que no se puede afirmar que las

opiniones expresadas son representativas de todas las agencias de cooperación en este espacio.

3.2 ANÁLISIS DEL PROBLEMA

En esta sección, se analiza la información del FODA, identificando las principales relaciones de causa-efecto entre sus diferentes elementos. El insumo utilizado ha sido el árbol de problemas o árbol de necesidades (cf. Anexo No.). En esta lógica, se parte de un problema focal por cada una de las áreas tocadas, el cual representa la situación negativa principal según el tema tratado, y se procede a identificar las causas y las manifestaciones de esta situación. Esta técnica permite, además, priorizar la información con miras a la detección de alternativas de intervención, finalidad última del diagnóstico en cuestión.

3.2.1 En cuanto al papel rector del ISDEMU

Problema focal: La labor rectora del ISDEMU es todavía limitada.

Entre las causas principales se subrayan: a) el ISDEMU no se ve como articulador de esfuerzos en torno a la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas como eje transversal; b) el ISDEMU no cuenta con la suficiente autonomía para incidir en las demás instituciones del Estado, debido a su dependencia respecto de la agenda presidencial; c) el presupuesto para el ejercicio de sus funciones es limitado para el alcance equilibrado de todas sus competencias de ley; d) la disyuntiva del ISDEMU que por una parte debe ejercer un papel rector, y por otra, debe responsabilizarse por líneas estratégicas del plan presidencial, que no necesariamente coinciden con la PNM en enfoques ni en instrumentos.

Entre los aspectos positivos, sin embargo, cabe mencionar que el ISDEMU es reconocido por su papel relevante en la formulación de la PNM.

3.2.2 En cuanto a la introducción del enfoque de género en las políticas públicas

***Problema focal:** La perspectiva de género no se aplica plenamente en los procesos de toma de decisiones, ni en los procesos técnicos de las acciones ejecutadas por las instituciones públicas responsables de la PNM*

La PNM no ha constituido un elemento suficiente para animar la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer de los Ministerios e Instituciones Públicas. Esto se manifiesta en el hecho de que, aún después de siete años de vigencia de la PNM, el enfoque de género no está presente de manera sistemática en los procesos de toma de decisiones, en la normativa, en los instrumentos, en las metodologías, ni en los presupuestos de las instituciones ejecutoras. Las causas de esta situación están asociadas a factores como: a) el desconocimiento instrumental para la aplicación de estrategias de *gender mainstreaming* por parte del personal técnico del ISDEMU y de las instancias ejecutoras de la PNM; b) las encargadas de la PNM en las instituciones no acceden a las decisiones estratégicas; c) el hecho de que la formación especializada en género no forma parte de las prioridades en la administración del recurso humano de las instituciones.

Oportunidades a aprovechar son: la composición de la Junta Directiva, cuyos espacios son una ocasión para llevar a agenda asuntos de carácter estratégico, y los canales efectivos de coordinación que ISDEMU ha establecido con las instituciones ejecutoras.

3.2.3 En cuanto a la desconcentración de los servicios

***Problema focal:** las oficinas regionales del ISDEMU aún no están preparadas para el seguimiento de la PNM en los ámbitos regionales y locales*

La estrategia de regionalización del ISDEMU se ha aplicado a través de la apertura de oficinas para la ejecución del programa de saneamiento en la relación familiar, orientado a la atención de casos de violencia intrafamiliar. Es posible inferir que esta modalidad de desconcentración de los servicios se origina en la necesidad que

ISDEMU tiene de cumplir con las prioridades de la agenda presidencial. La apertura de las oficinas regionales, así como de los centros de formación para la mujer, responden claramente a las líneas estratégicas del Plan de Gobierno (en este caso La Nueva Alianza). De allí que estas oficinas aún no están preparadas para llevar a cabo una estrategia de regionalización de la PNM o para liderar procesos de incorporación del enfoque de género en las políticas públicas locales, por dos razones básicas: a) excepto por el área de violencia, la PNM no ha formado parte esencial de la agenda de desconcentración de los servicios del ISDEMU; b) los recursos humanos y financieros de las regionales son limitados para hacer frente a todas las competencias del ISDEMU.

Puede afirmarse, por tanto, que en la estrategia de desconcentración de los servicios del ISDEMU ha primado la agenda de los Planes de Gobierno, sobre las atribuciones de rectoría del mecanismo nacional.

Entre las buenas prácticas de esta modalidad de desconcentración está el mecanismo de coordinación interinstitucional en torno a la atención de violencia, que puede aprovecharse para ampliar la red de influencia del ISDEMU en los ámbitos regionales/locales, en otras áreas de su competencia, y especialmente, en otras áreas de la PNM.

3.2.4 En cuanto a la relación con las ONG´s de mujeres

***Problema focal:** la inoperancia del mecanismo de seguimiento de la PNM, que previó la participación de las organizaciones de mujeres*

La relación entre el ISDEMU y las ONG´s en torno al ciclo de la PNM se ha deteriorado debido fundamentalmente a que las ONG`s han estado excluidas del seguimiento, fase de la PNM en la que estas organizaciones visualizan su rol preponderante. Esta exclusión se debió fundamentalmente a que no se echó a andar el mecanismo de seguimiento previsto en la formulación de la PNM en 1996. Esta situación es atribuida fundamentalmente a la escasa voluntad política de las autoridades del ISDEMU. Como consecuencia, la desconfianza mutua se ha acrecentado, las ONG´s evalúan los avances de la PNM de manera bilateral, y el ISDEMU, a su vez, no

toma en cuenta las propuestas del movimiento de mujeres en las diferentes áreas de la PNM.

No obstante, cabe destacar que las ONG´s reconocen que ISDEMU no está llamado a asumir la plataforma del movimiento de mujeres, y que reconocen también las bondades del ejercicio participativo en torno a la concepción de la PNM de 1996.

3.2.5 En cuanto a la relación con la Mesa Interagencial de Género

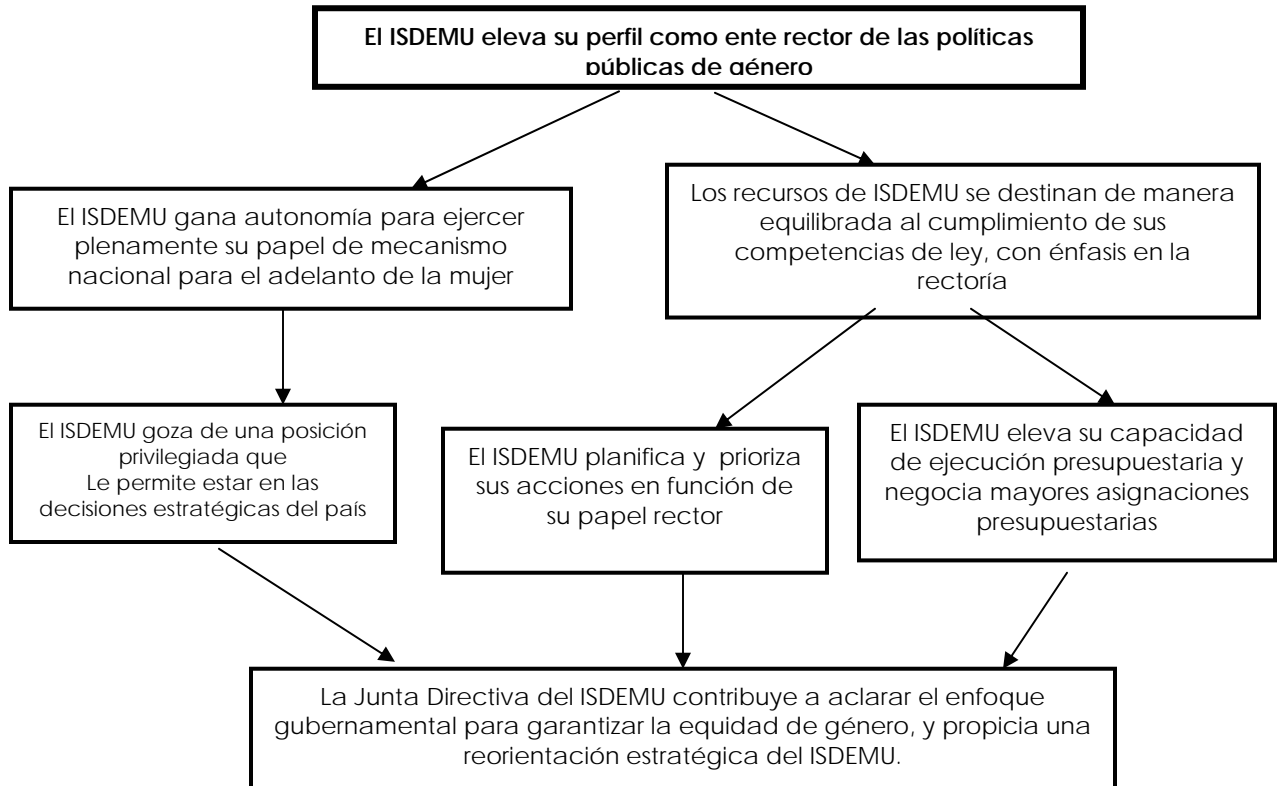
Se observó que ha habido un alejamiento entre el ISDEMU y las agencias internacionales representadas en la Mesa Interagencial de Género. Esta situación fue atribuida a dos razones: a) el ISDEMU es una institución poco anuente a la coordinación fuera de las esferas gubernamentales, b) el hecho de que ISDEMU no cuenta con una estrategia de presencia territorial que permita un acercamiento a través de los proyectos ejecutados por las agencias. Sin embargo, es importante hacer notar al nivel de las agencias existe la intención formal de apoyar al ISDEMU en tanto mecanismo nacional.

IV. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

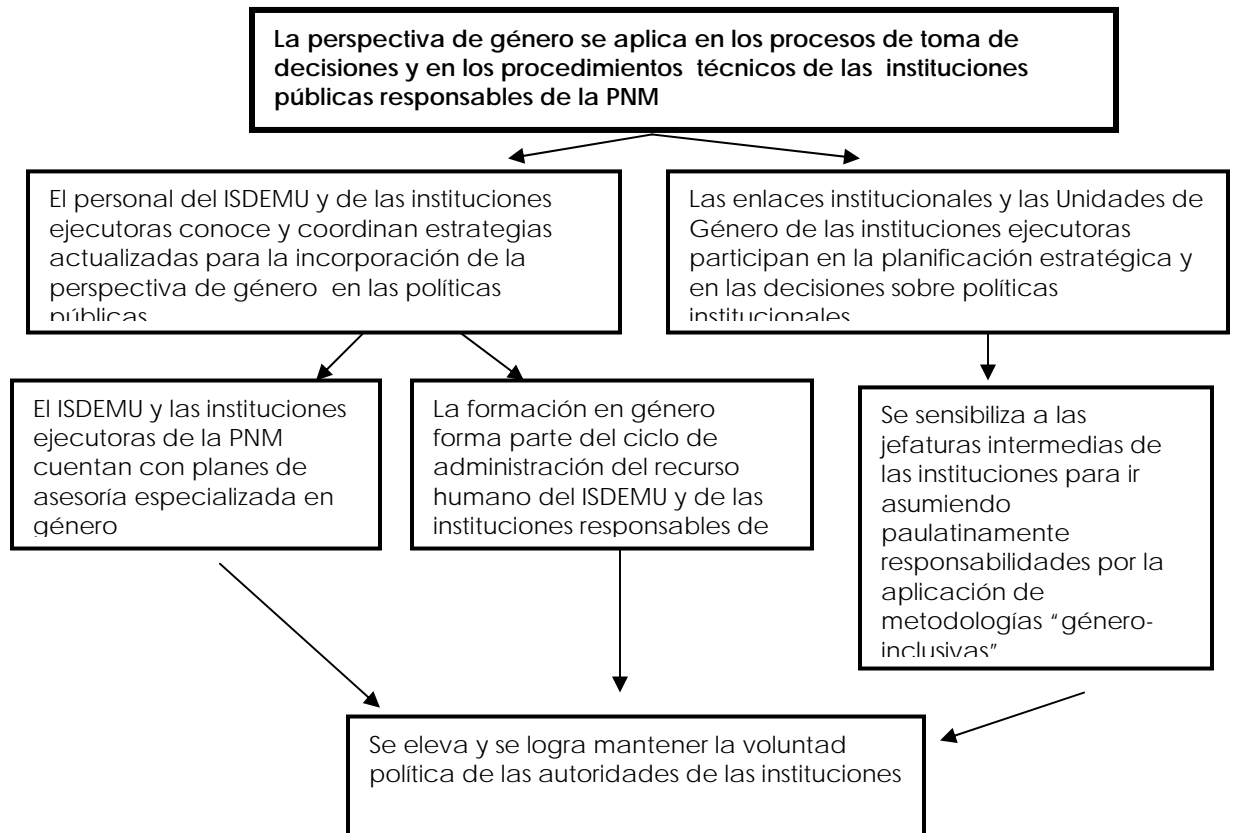
En este apartado, se visualizan algunas vías de solución de la problemática analizada en la sección anterior, para lo cual se hace uso de la técnica del árbol de soluciones. De este modo, las diferentes alternativas se convierten en propuestas de objetivos o de estrategias de ejecución. Si bien en sentido estricto sólo los dos primeros niveles de alternativas caen en la categoría de probables objetivos/ resultados, se ha considerado pertinente visualizar el tercer nivel, en tanto que ahí se encuentran muchos de los supuestos o condiciones previas de la viabilidad de las propuestas.

Es importante aclarar que el análisis de viabilidad de cada una de las alternativas no es objeto de esta consultoría, porque esta tarea requiere considerar aspectos internos que no han sido suficientemente conocidos a través de los instrumentos de investigación utilizados en esta ocasión.

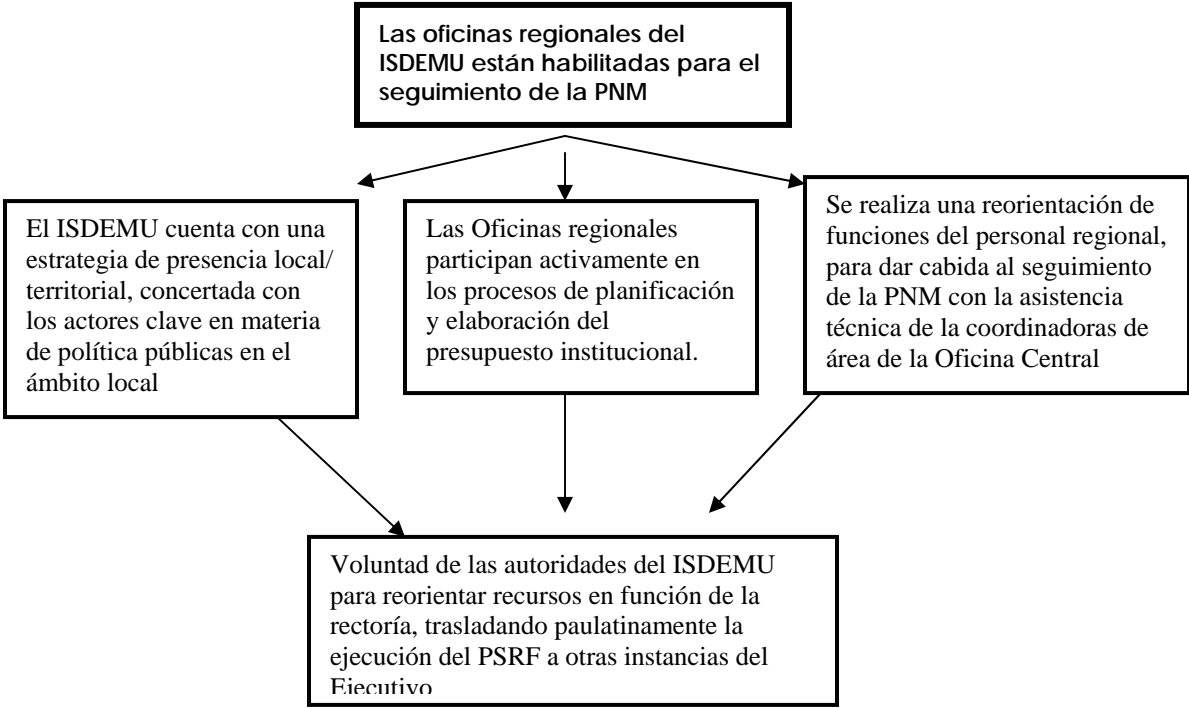
4.1 Para elevar el perfil rector del ISDEMU



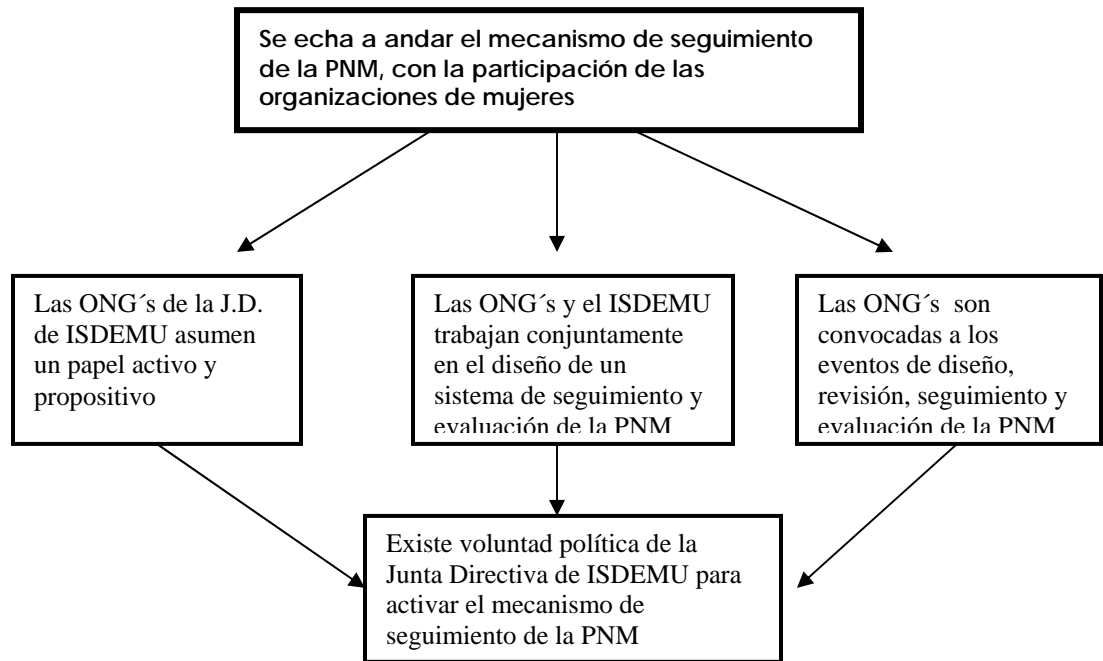
4.2 Para la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas



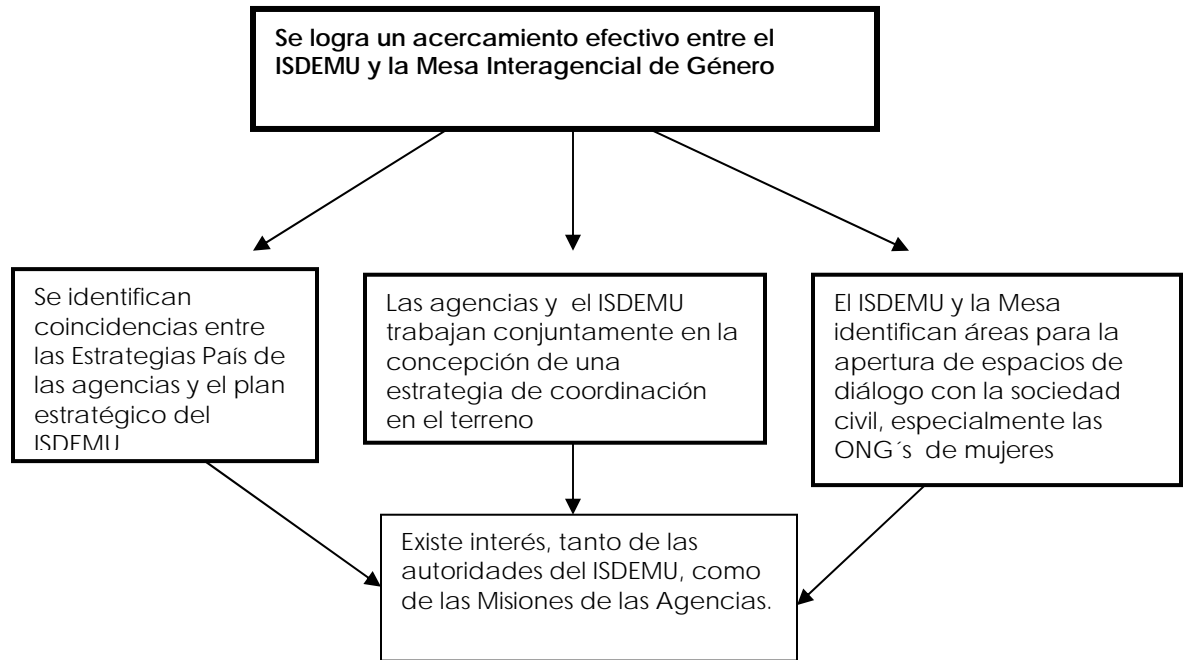
4.3 Para la rectoría y seguimiento de la PNM en los ámbitos regional/locales



4.4 Para mejorar la relación con las ONG´s de mujeres



4.5 Para mejorar la relación con la Mesa Interagencial de Género



V. CONCLUSIONES DE LA CONSULTORÍA Y RECOMENDACIONES PARA LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO.

5.1 Conclusiones de la consultoría

Las valoraciones presentadas a continuación pretenden evaluar el alcance de los objetivos específicos del trabajo de elaboración del diagnóstico, de modo que no se intenta repetir la problemática expuesta, sino solamente extraer los aportes principales obtenidos de la investigación, a juicio de la consultora. Por tanto, es posible afirmar que:

- Se ha obtenido percepciones sobre el cumplimiento del papel rector del ISDEMU y sobre su posicionamiento en el marco de las atribuciones que le confiere su Ley de Creación. La información recolectada indica que el ISDEMU aún no logra posicionarse como ente rector en el tema de políticas públicas con enfoque de género. A la base de esta situación se encuentra la disyuntiva del ISDEMU en el sentido que, por una parte, debe cumplir sus atribuciones de ley en tanto institución rectora de la PNM; pero por otra parte, debe operacionalizar los lineamientos estratégicos de los planes gubernamentales. Tomando en cuenta las limitaciones presupuestarias de la institución, la inversión (en energías y recursos) que se destina a la ejecución de programas presidenciales va en detrimento de las labores de rectoría del mecanismo nacional.

- Se ha identificado iniciativas para generar en las instituciones ejecutoras de la PNM, las condiciones para el diseño y ejecución de políticas públicas con enfoque de género. Los talleres con personal del ISDEMU y de las instituciones responsables de la PNM han permitido confirmar que la PNM no ha sido un instrumento suficiente para la institucionalización de la perspectiva de género, debido a que esta no se acompañó de estrategias para la transversalidad; pero también han permitido identificar algunas medidas y condiciones básicas para arrancar con procesos de *gender mainstreaming*.

- Se ha explorado la capacidad institucional desarrollada por ISDEMU para la desconcentración de los servicios a través de las oficinas regionales. A través del taller con el personal de una de las

oficinas regionales, se pudo constatar que estas instancias se dedican exclusivamente a la ejecución del Programa de Saneamiento en la Relación Familiar; lo cual incide en que estas oficinas no estén actualmente en la capacidad de ejercer el seguimiento de la PNM y otras atribuciones de la Ley de Creación del ISDEMU en los ámbitos regional y locales.

- Se ha explorado sobre el papel de las ONG's en el diseño y el seguimiento de las políticas públicas y las áreas probables de coordinación con ISDEMU. Mediante la reunión con un grupo representativo de ONG's de mujeres se pudo verificar que el rol que estas organizaciones se ven ejerciendo en el ciclo de la PNM es el de seguimiento, y que es precisamente en esta fase en la que se identifican los mayores problemas de coordinación con el ISDEMU, fundamentalmente por el hecho de que el mecanismo de seguimiento ideado con la PNM en 1996, no fue puesto en marcha.

Adicionalmente, se conoció la experiencia que las representantes de la Mesa Interagencial de Género han tenido con el ISDEMU, para obtener algunas ideas sobre la disposición de las Agencias en apoyar al mecanismo nacional.

En general, es plausible afirmar que las herramientas cualitativas utilizadas han permitido extraer aportes traducibles en recomendaciones útiles a la dinámica institucional del ISDEMU es tanto mecanismo nacional para el adelanto de la mujer.

5.2 Recomendaciones para la estrategia de intervención del proyecto.

Esta sección toma en cuenta dos insumos: por una parte el análisis de problemas, y por otra, las recomendaciones pertinentes expresadas por las personas participantes en el proceso de investigación. Todo esto pasa por el tamiz necesario para perfilar una estrategia de intervención con un ámbito de actuación específico, como es el caso del proyecto de fortalecimiento a la aplicación del enfoque de género en las políticas públicas.

5.2.1 Para fortalecer el papel rector del ISDEMU:

- Facilitar la elaboración de un plan estratégico del ISDEMU, acompañado de un plan de gestión de recursos en áreas clave: investigación, formación de recurso humano, ejecución de experiencias piloto de *gender mainstreaming*. En el proceso debería participar la Junta Directiva del ISDEMU, para definir claramente el enfoque de abordaje de las inequidades de género y priorizar las competencias y actividades del ISDEMU en tanto mecanismo nacional para el adelanto de la mujer.
- Promover la incorporación de representación de los Ministerios del área Económica en la Junta Directiva del ISDEMU, concretamente Economía y Hacienda, para ampliar el ámbito de influencia formal del ISDEMU, así como para ir perfilando la apertura de un área de economía y empleo en la PNM. Esto puede iniciarse en el marco de la planificación estratégica, invitando a representantes de estos Ministerios.
- Impulsar la elaboración de planes de coordinación entre el ISDEMU e instituciones relativamente nuevas en la institucionalidad del país. Tales son los casos de la Secretaría de la Juventud y la Secretaría Técnica de la Presidencia.
- **Apoyar** encuentros periódicos entre las enlaces o unidades de género y la Junta Directiva para exponer los avances y obstáculos en la PNM. El producto esperado de estas reuniones serían los acuerdos que expresen la voluntad política de las autoridades del Instituto.
- Elaborar el perfil idóneo para las enlaces o unidades de género, en función de las exigencias de la rectoría de la PNM. Este perfil debe entrar en el circuito de la administración del recurso humano de las instituciones, para proceder a su capacitación/ nivelación, evaluación de desempeño y recompensas. Las enlaces o unidades de género deberían actuar en calidad de puntos focales, no como responsables únicas de la PNM dentro de la institución. Hay que promover su incorporación en los espacios de toma de decisiones en las instituciones.
- Apoyar al ISDEMU en la elaboración de informes y el seguimiento de las recomendaciones de los compromisos internacionales.

5.2.2 para fortalecer la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas:

- Continuar la capacitación sobre metodologías y herramientas para la aplicación de la estrategia de *gender mainstreaming*. La capacitación debería incluir, además de los enlaces oficiales, a los tomadores de decisión de las instituciones, las jefaturas intermedias y el personal de campo.
- Recopilar información sobre el impacto de la PNM en la introducción del enfoque de género: lecciones aprendidas desde que entró en vigencia la PNM.
- Diseñar y ejecutar experiencias piloto de *gender mainstreaming* en instituciones que hayan mostrado mayor anuencia para el tema. Las experiencias piloto podrían iniciarse en un programa o proyecto, y luego extenderse a la institución completa.
- Facilitar la elaboración de los POA's institucionales para la ejecución de la PNM, hasta el nivel del diseño de indicadores de cumplimiento y programación presupuestaria. Estos planes luego deberían ser negociados para la incorporación de las acciones en los planes operativos de cada una de las instituciones. El presupuesto resultante debería formar parte de la planificación y gestión presupuestaria normal de las instituciones.
- Promover la elaboración de políticas institucionales de género en las ejecutoras de la PNM. Si bien su formulación no es suficiente, ayudará a aclarar el enfoque bajo el cual trabajarán las instituciones, y sirve como muestra de la voluntad política para el ejercicio de acciones de género.

5.2.3 para articular la desconcentración de los servicios con las competencias de rectoría del ISDEMU.

- Promover el diseño de un plan de desconcentración del ISDEMU, con la participación de las representaciones (en este caso regionales) de las instituciones ejecutoras de la PNM,

organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de alcaldes (o gobiernos municipales), COMURES y FISDL. La propuesta resultante debería presentarse a consideración de la Junta Directiva. El punto central sería la discusión sobre la modalidad de seguimiento de la PNM en los niveles regionales/locales.

- Desarrollar un programa de inducción sobre la PNM con el personal de las oficinas regionales. Este podría ser llevado a cabo por las mismas coordinadoras de área de la PNM, previa formación en técnicas de facilitación.
- Implicar al personal de las regionales en la capacitación sobre *gender mainstreaming*.
- Incluir a las oficinas regionales en el proceso de presupuestación institucional, a fin de que expresen las necesidades reales para el funcionamiento de las oficinas.
- Promover el diseño de planes operativos de las oficinas regionales, a partir del plan estratégico del ISDEMU.

5.2.4 para mejorar la relación con las ONG´s de mujeres

- Promover reuniones de trabajo ente ISDEMU y ONG´s para operacionalizar el mecanismo de seguimiento de la PNM. El producto concreto de estas reuniones será el plan de funcionamiento de este mecanismo. Como paso previo, se sugiere desarrollar algunos acercamientos con ayuda de un(a) mediador (a) que ayude a identificar consensos básicos.
- Insistir en la participación de las ONG´s en los eventos de consulta de los planes de acción de la PNM.

5.2.5 para lograr un acercamiento efectivo con la Mesa Interagencial de Género

- Provocar encuentros/ conversatorios sobre temas de interés común.

- Establecer los vínculos sectoriales y territoriales para una mayor incidencia e impacto de la PNM, identificando acciones concretas para fortalecer coordinaciones en el ámbito local.
- Identificar las coincidencias temáticas entre las prioridades de las Agencias y las del ISDEMU, a fin de visualizar los vacíos en términos de apoyo de la cooperación.
- Perfilar una agenda de puntos en los que la Mesa pudiera actuar como facilitadora de diálogo entre las ONG´s e ISDEMU.