

# **INFORME FINAL**

## **EVALUACIÓN PROYECTO**

### **“APOYO A LA SECRETARÍA PRESIDENCIAL DE LA MUJER” DE GUATEMALA**

**LIC. MARIA DE LA LUZ SILVA D.**

**GUATEMALA, FEBRERO 2004**

## RESUMEN EJECUTIVO.-

El presente estudio tiene por finalidad evaluar los avances en el proceso de institucionalización de la Política de la Mujer en Guatemala. Se analiza el nivel de institucionalización del mecanismo de la mujer al más alto nivel del Estado, y en su incidencia en organismos ejecutores de políticas públicas.

En su primera parte, se construye una batería de indicadores del proceso de institucionalización de la Política de la Mujer y luego se aplican para medir los avances en el proceso de institucionalización del mecanismo para el avance de la mujer – la Secretaría Presidencial de la Mujer – considerando las dimensiones Desarrollo Organizacional Interno, Función Diagnóstica y Acción Estratégica. Finalmente se mide su incidencia en otros organismos del Estado (Ministerios de Salud, Educación y Agricultura), donde se observa y califica el grado de avance en el proceso de institucionalización de la política.

En la segunda parte se realiza un análisis de incidencia del Proyecto “Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial de la Mujer” donde se analiza, a la luz de los resultados anteriores, la incidencia del proyecto en tales resultados, destacándose los aspectos que contribuyeron positivamente a ellos, así como las dificultades en su avance.

A este análisis se agrega una visión interna y externa proporcionada por agentes de opinión relevantes para comprender la evolución y dinámica que ha tenido la vida institucional de la SEPREM, y sus proyecciones futuras.

En las Conclusiones se interrelacionan los resultados de los análisis y mediciones anteriores a la luz de las principales interrogantes estratégicas. Se constata un importante nivel de institucionalización de la SEPREM y de incidencia en el Estado en la adopción de medidas que constituyen avances en el proceso de institucionalización de la Política de la Mujer. Los desafíos más importantes son, en lo más inmediato, fortalecer su desarrollo organizacional interno, y a nivel estratégico, fortalecer vínculos con el movimiento de mujeres y el ámbito político que permitan plantarse en un mediano plazo una institucionalidad sancionada jurídicamente.

Finalmente, se incluyen recomendaciones que orienten la acción de apoyo a la institucionalización de la Política de la Mujer en Guatemala.

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
CAPITULO I: INTRODUCCIÓN	5
1.- OBJETIVOS DEL PNUD	5
2.- OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA.-	5
i.- Antecedentes de la gestión del Proyecto.-	5
ii.- Los objetivos del Estudio Evaluativo	8
Ø Contexto social y político en que surge el Proyecto "Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial de la Mujer"	8
Ø Objetivos del Proyecto "Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial de la Mujer"	9
Ø Objetivos del presente Estudio Evaluativo	10
Ø Resultados Esperados	10
3.- ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA CONSULTORÍA	11
4.- PRODUCTOS ESPERADOS	12
CÁPITULO II: METODOLOGÍA	13
<u>PRIMERA FASE: LA MEDICIÓN DE LOS AVANCES EN EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA MUJER</u>	13
2.1. ETAPA 1: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA BATERÍA DE INDICADORES	13
2.1.1. Concepto de Proceso de Institucionalización de la Política de la Mujer	14
2.1.2.- La Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006	14
2.1.3. Dimensiones Observadas	16
2.1.4.- Indicadores e Índices	17
2.2. ETAPA 2: LA APLICACIÓN DE LOS INDICADORES: medición del aporte de la SEPREM	18
SEGUNDA FASE: ANÁLISIS DE INCIDENCIA: Identificación de los factores de incidencia por medio de entrevistas y análisis documental	20
3.1. ETAPA 3: ANÁLISIS DE INCIDENCIA DE FACTORES INTERNOS	20
3.2. ETAPA 4: ANÁLISIS DE INCIDENCIA DE FACTORES EXTERNOS: Entrevistas a Agentes de Opinión Relevantes	21
CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	23
PRIMERA FASE: MEDICIÓN DE LOS AVANCES EN EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA MUJER	23

1.- ANTECEDENTES DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN MECANISMO PARA EL AVANCE DE LA MUJER EN GUATEMALA.	23
1.2.- Historia de la Secretaría Presidencial de la Mujer	24
2.- GRADO DE AVANCE EN EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA MUJER EN GUATEMALA.	25
2.1.- Desarrollo Organizacional Interno de la SEPREM	26
2.2.- Función Diagnóstica de la SEPREM	27
2.3.- Acción Estratégica de la SEPREM	29
2.4.- Avances en el proceso de institucionalización de la Política de la Mujer en los Ministerios de Educación, Agricultura y Ganadería, y de Salud Pública y Asistencia Social.	32
SEGUNDA FASE: ANÁLISIS DE INCIDENCIA DE FACTORES INTERNOS: Proyecto "Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial De la Mujer	36
OBJETIVOS, RESULTADOS, ACTIVIDADES Y PRODUCTOS DEL PROYECTO "APOYO A LA SECRETARIA PRESIDENCIAL DE LA MUJER"	36
OBJETIVO:	36
OBJETIVO INMEDIATO 1	36
RESULTADO 1.1.	36
ACTIVIDADES DOCUMENTADAS	37
Resultado 1.2.	38
ACTIVIDADES DOCUMENTADAS	38
Resultado 1.3.	39
ACTIVIDADES DOCUMENTADAS	39
OBJETIVO INMEDIATO 2	40
Resultado 2.1.	40
ACTIVIDADES DOCUMENTADAS	40
Resultado 2.2	41
ACTIVIDADES DOCUMENTADAS	41
Resultado 2.3.	42
ACTIVIDADES DOCUMENTADAS	42
Resultado 2.4.	42
ACTIVIDADES DOCUMENTADAS	43
OBJETIVO INMEDIATO 3	44
Resultado 3.1.	44
ACTIVIDADES DOCUMENTADAS	44
Resultado 3.2.	45
ACTIVIDADES DOCUMENTADAS	45
ANÁLISIS DE INCIDENCIA DEL PROYECTO	46
1.- Pertinencia de las acciones del proyecto.	46
1.1.- Fortalecimiento de la SEPREM	46
1.2.- Incidencia en el Estado	47
1.3.- Compromisos surgidos de los Acuerdos de Paz	48
2.- Calidad y transparencia de los procesos administrativos	50
3.- Aportes del Gobierno de Guatemala	50
ANÁLISIS DE INCIDENCIA DE FACTORES EXTERNOS	51
1. INFORME DE ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD	51

1.1. Avances en la institucionalización de la política	51
1.2. Aporte específico de la SEPREM al proceso de institucionalización	53
1.3. Factores que han incidido en la institucionalización de la política	56
1.3.1. Facilitadores	56
1.3.2. Obstaculizadores	57
1.4. Lineamientos estratégicos hacia el futuro	58
<b>CAPITULO IV.- CONCLUSIONES</b>	61
¿En qué medida la SEPREM ha contribuido o está contribuyendo a institucionalizar la política de la mujer en Guatemala?	61
¿Cuáles factores han incidido en la situación que se observa actualmente o podrían incidir en el futuro?	62
¿Entre los distintos factores, cual ha sido la incidencia específica del Proyecto?	64
¿A la luz de lo anterior, cuales líneas estratégicas deberían plantearse para el próximo futuro para seguir apoyando la institucionalización de la política de la mujer?	65
<b>CAPITULO V.- RECOMENDACIONES</b>	66

## CAPITULO I: INTRODUCCIÓN.-

### 1.- OBJETIVOS DEL PNUD.-

En Diciembre de 2003 llegó a su fin el Proyecto "Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial de la Mujer" en Guatemala (PNUD: GUA/02/004/01/99), de ejecución directa de dicha Secretaría, y financiado con recursos de la Cooperación Internacional del Gobierno de Suecia y del Gobierno de los Países Bajos, y aportes del PNUD, siendo este último el responsable de la Administración del Proyecto. El monto total del proyecto, incluidos costos de administración, asciende a la suma de US\$ 578,954 por parte de los donantes, más un aporte en especies de Q 4,000,000 por parte del Gobierno de Guatemala.

El Proyecto, que tuvo una duración de cuatro años, se inicia en el año 2000, poco después de la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer en Guatemala, con el propósito de apoyar y fortalecer su desarrollo institucional y su función asesora y coordinadora para la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas. Tanto su creación como las orientaciones de su acción responden a los lineamientos señalados en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas, documento consensuado y aprobado por el movimiento de mujeres en el marco del seguimiento de los Acuerdos de Paz de 1996, cuya finalidad es contribuir a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en Guatemala.

### 2.- OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA.-

#### j.- Antecedentes de la gestión del Proyecto.-

El proyecto GUA/02/004/01/99 "Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial de la Mujer", con fecha de inicio de la Asistencia Preparatoria en Abril 2001 y del Documento de Proyecto en Octubre de 2001, establece como fecha estimada de finalización Diciembre 2003. Fue financiado con aportes del Gobierno de Suecia, del Gobierno de Holanda y del PNUD y aporte en especies del Gobierno de Guatemala. La administración estuvo bajo la responsabilidad de PNUD y el organismo nacional de ejecución fue la Secretaría Presidencial de la Mujer. El monto total del proyecto, incluidos costos de administración PNUD, asciende a la suma de US\$ 578,954 por parte de los donantes, y a Q 4,000,000 por parte del Gobierno de Guatemala.

El objetivo global del Proyecto era contribuir a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres en Guatemala, mediante la consolidación de la institución, la incidencia de la misma en las entidades del Estado, y la representatividad internacional de la Secretaría Presidencial de la Mujer, para el cumplimiento de su función como entidad asesora y coordinadora de las políticas públicas que promuevan el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de una cultura democrática.

El proyecto surge en el contexto del período que se abre con la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala, en los cuales se reconoce, entre otros, la particular situación de discriminación en que se encuentra la mujer. Cuando, en 2000, el Presidente crea la Secretaría Presidencial de la Mujer y el sistema de Naciones Unidas otorga su apoyo inicial, el PNUD elabora el presente proyecto.

Asimismo, durante este período, la SEPREM elabora su Plan de Acción, en el que se plantea los siguientes seis objetivos, los que responden a la PNPDMG y al Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006:

1. Promover la plena participación de la diversidad étnica y sociocultural de las mujeres guatemaltecas en su desarrollo integral.
2. Fomentar una cultura de paz y democracia hacia la construcción de relaciones de equidad entre mujeres y hombres.
3. Velar por la aplicación y cumplimiento de los preceptos constitucionales y leyes ordinarias, Acuerdos de Paz y acuerdos internacionales con relación a los derechos de la mujer.
4. Monitorear y evaluar el cumplimiento de la PNPDMG y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006.
5. Fortalecer y promover reformas a las estrategias políticas, planes, programas y proyectos, a las leyes y reglamentos que incluyen los principios y valores de la equidad entre mujeres y hombres de las diversidades étnicas y socioculturales.
6. Difundir y promover estudios e investigaciones sobre la condición, situación, posición y los derechos y obligaciones ciudadanos de las mujeres, promulgados nacional e internacionalmente.

Se propone como temas prioritarios aquellos que responden a las necesidades más urgentes enunciadas por las mujeres y que han sido incorporados a la Política, basados en los nueve ejes de ésta, y sus subtemas.

La estructura administrativa con que cuenta la SEPREM al momento de iniciarse el proyecto incluye al Consejo Consultivo (delegadas de los organismos de Gobierno de incidencia de la acción de la SEPREM), jurídica y técnica no vinculantes, y direcciones. Se señala en los antecedentes del proyecto que “el presupuesto de gobierno cubre las plazas fijas, la administración básica de la Secretaría, la contratación de personal temporal y el suministro de equipo básico de funcionamiento que permite contar con contrapartes nacionales para el trabajo con la cooperación internacional; pero para poder iniciar las actividades, son necesarios recursos adicionales que desarrollen y fortalezcan su capacidad institucional”.

En estas circunstancias, por parte del PNUD se tomó la iniciativa de formular una asistencia global de apoyo a la SEPREM. El principio básico del apoyo fue no suplantar al gobierno sino contribuir al desarrollo y fortalecimiento institucional de la SEPREM. Parte vital de la estrategia fue el acompañamiento y apoyo técnico del PNUD, y el Proyecto fue ejecutado por la) SEPREM, bajo la modalidad de ejecución nacional y basándose en las normas y procedimientos del PNUD.

Este proyecto se inscribe en el marco del acompañamiento que viene realizando el Sistema de Naciones Unidas a las mujeres guatemaltecas y al cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

De acuerdo a la información obtenida, el proyecto ha tenido diversos responsables tanto dentro del PNUD como en la SEPREM. A fines de 2002, la Asistente Técnica Administrativa del Proyecto presenta su renuncia, quien es reemplazada meses más tarde por otra persona que también renuncia a muy poco tiempo de estar trabajando aduciendo como causal que "hay factores muy serios que no me (le) permiten y motivan seguir laborando para dicha institución (la SEPREM)".<sup>1</sup> Ello pone de manifiesto las dificultades de seguimiento que tuvo el proyecto durante un período importante. Luego del completo Informe Técnico de Junio de 2002 elaborado por la primera de estas Asistentes, falta información detallada de las actividades realizadas que permitan evaluar rendimiento del proyecto.

Tanto el PNUD como las representantes de la Cooperación Sueca y Holandesa adoptan medidas más activas de monitoreo del Proyecto. Es así como en Abril de 2003 se inicia una secuencia de tres Reuniones Tripartitas para dar seguimiento al proyecto, en las cuales se deja de manifiesto que existe falta de información entre SEPREM y Cooperantes, y se plantea específicamente que es "necesario contar con la información financiera requerida y el plan operativo (debido a que) no se cuenta con un sistema de información y registro de actividades que integre la información financiera con la información de actividades por resultado". Se señala que se está realizando una auditoría externa del proyecto y luego se informa de su ejecución y resultados, que muestran que "no encontraron hallazgos relevantes".<sup>2</sup>

Un segundo problema que se deriva del los anterior y que es discutido en Abril (primera minuta), es la dificultad para medir el impacto del proyecto considerando que la SEPREM recibe recursos de distintos proyectos para el logro de sus objetivos, y no se especifican indicadores de gestión y de incidencia por resultado que permitan determinar el grado de incidencia de cada proyecto en particular.

Se señala en estas minutas asimismo, que se ha solicitado el plan operativo, información sobre consultores, justificación de cambios entre líneas y asignaciones presupuestarias. En las reuniones, la Secretaría Presidencial hacer ver la necesidad de estrategias de tipo político que justifican modificaciones al Plan de Acción considerando el riesgo de que la SEPREM no sobreviva a la transición entre administraciones.

También existió preocupación de iniciar tempranamente la evaluación del Proyecto. En la Minuta de Abril se señalaba que era "conveniente y oportuno iniciar la evaluación del proyecto durante este (2003) año, de manera que se pueda contar con sus resultados antes de la culminación del mismo." En la segunda minuta se informa que se elaboraron los Términos de Referencia y se inició la búsqueda de evaluador/a para este Proyecto en Agosto/Septiembre de 2003. Dada la complejidad del tipo de evaluación que fue

---

<sup>1</sup> Carta renuncia de fecha 20 de Junio de 2003 de la Lcda. Dorotea Antonia Gómez Grijalva, Asistente Técnica del Proyecto, dirigida a la Secretaría Presidencial de la SEPREM, Dra. Lily Caravantes.

<sup>2</sup> Minutas de Reuniones Tripartitas de 25 de Abril de 2003 y de 30 de Julio de 2003.

necesario realizar, los Términos de Referencia estuvieron finalmente aprobados y distribuidos sólo en Enero de 2004.

ii.- Los objetivos del Estudio Evaluativo.-

Considerando el contexto y los objetivos del Proyecto "Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial de la Mujer", el PNUD se propuso realizar una Investigación Evaluativa que permitiera determinar en qué medida la Secretaría Presidencial de la Mujer ha contribuido a institucionalizar la Política de la Mujer en Guatemala, identificando distintos factores que hayan incidido o podrían incidir a futuro, y en particular, la incidencia específica del Proyecto evaluado en dicho proceso. Sus resultados tenían el propósito de iluminar cuáles deberían ser las líneas estratégicas que sería necesario plantearse para seguir apoyando la institucionalización de la política de la mujer en el futuro.

Con este fin, se elaboraron y distribuyeron los Términos de Referencia y, finalmente, se seleccionó la presente propuesta para la realización del Estudio Evaluativo en Diciembre de 2003. La consultoría tuvo una duración de 30 días, y se realizó desde el día 9 de Enero hasta el día 8 de Febrero de 2004 inclusive. Tanto los documentos analizados como los contactos para la realización de la entrevistas fueron proporcionados por el PNUD.

Los objetivos del estudio, por su complejidad, son presentados a continuación conjuntamente con su fundamentación. Ello permite al lector comprender mejor la naturaleza de este proyecto y la necesidad de utilizar una estrategia metodológica que combinara enfoques y herramientas diversas y complementarias.

Ø Contexto social y político en que surge el Proyecto "Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial de la Mujer".-

La Matriz de Política Social 2000-2004 del Gobierno de la República de Guatemala, en su apartado Promoción de la Mujer, tiene como objetivo Garantizar a la mujer las condiciones de igualdad en materia económica, política, social y cultural. Dentro de las líneas de acción y metas de este objetivo se propone poner en ejecución la política de la mujer, con mecanismos definidos para su seguimiento y evaluación.

Por lo tanto, con el espíritu de promover el avance de las mujeres y la incorporación del enfoque de equidad de género en las políticas públicas y en el modus operandi del Estado Guatemalteco, el Congreso de la República con fecha 24 de febrero de 2000, según acuerdo No. 14-2000, insta al señor Presidente de la República de Guatemala para que ordene crear la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) cuyo objetivo principal deberá ser: promover la plena participación de la mujeres en el desarrollo del país y la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres; velar por la observancia y aplicación de los preceptos constitucionales, leyes ordinarias, tratados y convenios internacionales que se refieren a la mujer, así como por el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala en las cumbres y conferencias internacionales y en los Acuerdos de Paz en materia de derechos humanos a fin de promover la participación de la mujer.

La SEPREM se constituye formalmente como la Entidad Nacional Rectora de Políticas y Asuntos de la Mujer con Acuerdo Gubernativo No. 200-2000.

Ø Objetivos del Proyecto "Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial de la Mujer".-

Para hacer operativo este compromiso y tomando en consideración los recursos del presupuesto nacional con los que contaba, SEPREM estableció convenios de cooperación para la ejecución directa de diversos proyectos, entre los cuales se encuentra el proyecto "Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial de la Mujer" (de ahora en adelante el Proyecto) ejecutado bajo la modalidad de costos compartidos, con aporte del PNUD, el Gobierno de Suecia y el Gobierno de los Países Bajos.

El Proyecto focaliza sus acciones hacia tres objetivos:

- a) Fortalecer a la Secretaría Presidencial de la Mujer en su desarrollo institucional y en el ejercicio de su papel de coordinación, promoción, diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas para la equidad de género;
- b) Promover el desarrollo de estrategias para impulsar la equidad de género en áreas prioritarias del desarrollo humano de las mujeres;
- c) Apoyar a la SEPREM en su función de vigilancia del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Guatemala y en los Acuerdos de Paz en materia de Derechos Humanos.

Más allá de la formulación de estos objetivos, el documento de proyecto asume que la consolidación institucional de la SEPREM, su incidencia en las entidades del Estado a nivel nacional y local, y su representatividad internacional pueden contribuir a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombre y mujeres.

La hipótesis que está a la base del Proyecto es que la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres es un efecto que, en el largo plazo, puede lograrse, entre otras cosas, a través de la plena institucionalización de la política de la mujer. En esta óptica, la SEPREM se considera como uno de los principales instrumentos para llevar a cabo este proceso.

Por lo tanto, si el horizonte de referencia, en el mediano plazo, es la progresiva y plena institucionalización de la política de la mujer, el alcance real del proyecto de apoyo a la SEPREM se puede definir en términos de mayor o menor contribución a dicho proceso.

De aquí que, esta investigación evaluativa trata de dar respuesta a las siguientes preguntas:

¿En que medida la SEPREM ha contribuido o está contribuyendo a institucionalizar la política de la mujer en Guatemala?

¿Cuales factores han incidido en la situación que se observa actualmente o podrían incidir hacia el futuro?

¿Entre los distintos factores, cual ha sido la incidencia específica del Proyecto?

¿A la luz de lo anterior, cuales líneas estratégicas deberían plantearse para el próximo futuro para seguir apoyando la institucionalización de la política de la mujer?

Ø Objetivos del presente Estudio Evaluativo.-

General

- Ø Aportar elementos sustantivos de análisis y reflexión estratégica que, a la luz de la experiencia de apoyo a la SEPREM, ayuden a hacer más efectiva las iniciativas del PNUD y de sus socios a favor de la plena institucionalización de un enfoque de equidad de género en las políticas públicas de Guatemala.

Específicos

- Ø Explorar y explicar los avances logrados, durante la ejecución del proyecto, en la institucionalización de la política de la mujer en los ámbitos de competencia de la SEPREM y, eventualmente, en otros ámbitos del Estado Guatemalteco.
- Ø Recoger las apreciaciones de los principales actores de la sociedad civil directamente involucrados en la materia con respecto a: 1) su percepción en cuanto a mayores o menores avances en el proceso de institucionalización de la política de la mujer en Guatemala; 2) su percepción con respecto a los principales factores que han incidido positiva y negativamente, o podrían incidir a futuro en el proceso mismo.
- Ø Extrapolar lecciones aprendidas con particular atención a:
  - La validez de la hipótesis del proyecto
  - Las contribuciones específicas del PNUD y sus socios en la implementación del proceso
  - El señalamiento de resultados estratégicos hacia los cuales debería centrarse la acción del PNUD y sus socios en el próximo futuro.

Ø Resultados Esperados.-

1. La medida en que la Secretaría Presidencial de la Mujer ha contribuido a institucionalizar la política de la mujer en Guatemala
2. Los distintos factores que han incidido o podrían incidir a futuro
3. La incidencia específica que tuvo el Proyecto en dicho proceso.
4. Los lineamientos estratégicos que es necesario plantearse para seguir apoyando la institucionalización de la política de la mujer en el futuro.

### 3.- ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA CONSULTORÍA.-

Una primera limitación de este proyecto está dada por el escaso tiempo para desarrollar un trabajo de la magnitud que tuvo este, especialmente por la gran cantidad de trabajo de recolección de información en un momentos y circunstancias en que fue muy difícil, cuando no imposible, acceder a ésta dentro de los estrechos límites de tiempo de que se disponía. No obstante, dada la urgencia de que la evaluación prestara la mayor utilidad posible tanto para el PNUD como a sus socios, se acordó dejar constancia de sus limitaciones en cada uno de los puntos en que estas se presentaron.

La fecha en que se realizó la consultoría coincidió con el cambio de gobierno. Aunque en una Reunión Tripartita entre el PNUD y sus socios sostenida en el mes de Julio de 2003 se acordó dar comienzo de Septiembre de 2003 a esta evaluación, el presente estudio finalmente se realizó entre el 8 de enero y el 8 de febrero de 2004, lo que coincidió con el período de cambio de autoridades, afectando la relevancia y cantidad de entrevistados del aparato público. Resultó imposible entrevistar a Ministros u otras altas autoridades que recién asumían, e incluso algunos/as funcionarios(as) que anteriormente habían sido asignados/as al cumplimiento de tareas de coordinación con la SEPREM tampoco aceptaron ser entrevistados(as) debido a que aún no se terminaban de definir políticas y/o responsabilidades respecto del tema en sus respectivos Organismos.

Desde el punto de vista metodológico, la consultoría tuvo restricciones de tiempo para el normal desarrollo de un trabajo de investigación de esta naturaleza, lo que afectó especialmente la recolección de información y una validación más amplia del instrumento de medición. Aunque el PNUD aportó toda la información adicional requerida por la consultora de que disponía, persistieron vacíos que no fue posible completar.

Considerando la ausencia de una línea basal tanto en las metas de la política para la cual se debían construir los indicadores solicitados en la fase inicial, como asimismo en el proyecto que debía ser evaluado, fue necesario acordar lo siguiente:

1) dado que se tendrían que definir indicadores nuevos, lo que requeriría más tiempo que el asignado por el proyecto (implica su construcción, validación, modificaciones, etc.), se acordó que la medición obtenida con su aplicación será una aproximación inicial, y a la vez, un ejercicio de validación de la batería de indicadores en la medida en que éstos fueron contrastados con otras fuentes de información. Se incluye en este trabajo el proceso teórico que dio origen a estos indicadores y a las definiciones conceptuales a las que están referidos. Los resultados de esta medición, en consecuencia, deberán ser validados a futuro con el fin de verificar si efectivamente están midiendo lo que se pretende medir, pues constituyen una primera aproximación a la definición de un marco conceptual y de las dimensiones operacionales que debieran ser consideradas a la hora de evaluar los procesos de institucionalización de las políticas de la mujer.

2) al revisar la documentación disponible se constató que el proyecto que debía ser evaluado no sólo carece de una línea basal sino que tampoco hay información sistematizada que permita, dentro de los marcos de tiempo asignados para la ejecución de

este proyecto (3 días a esta fase), una evaluación de rendimiento del proyecto detallada. Por tanto, se acordó realizar el análisis de incidencia a partir de la revisión de los productos disponibles del proyecto que se tuvieron a la vista, más la información adicional solicitada posteriormente que fue posible obtener. Ello se complementa otros antecedentes obtenidos en las distintas fases de este trabajo.

No obstante las limitaciones encontradas, el trabajo el trabajo se pudo realizar en forma satisfactoria y se logró dar cumplimiento a sus objetivos. Las conclusiones son de una gran riqueza y se han identificado importantes logros como asimismo los inmensos desafíos que aún quedan pendientes para lograr la plena institucionalización de la política de la mujer en Guatemala.

#### 4.- PRODUCTOS ESPERADOS:

Su producto es un informe final en versión electrónica que incluye lo siguiente:

1. Un resumen ejecutivo del estudio evaluativo.
2. La metodología y los insumos utilizados para el abordaje de la temática y la recopilación y análisis de los datos.
3. Un documento de descripción y argumentación de los resultados del estudio evaluativo de acuerdo con sus objetivos, incluyendo las conclusiones y recomendaciones.
4. Anexos:
  - Los instrumentos utilizados
  - Las sesiones de trabajo realizadas con actores claves (transcripción de las entrevistas)
  - La lista de las personas y organismos consultados
  - Bibliografía y documentación consultadas

## CÁPITULO II: METODOLOGÍA.-

Con el fin de lograr los objetivos anteriormente señalados, la estrategia metodológica del presente Estudio Evaluativo contempla técnicas cuantitativas y cualitativas, lo que permite combinar la medición de los avances en el proceso de institucionalización de la Política de la Mujer con el análisis interpretativo de los mismos avances, a la luz de antecedentes cualitativos a fin de determinar los principales factores que han incidido positiva y negativamente en el proceso.

El trabajo realizado contempla dos fases, articuladas en cuatro etapas. La primera es el momento de la medición e incluye las primeras dos etapas (construcción y aplicación de indicadores); la segunda es el momento de la interpretación y abarca las últimas dos etapas del estudio (el análisis de incidencia de factores internos entendidos como el aporte del proyecto "Apoyo Integral a la SEPREM", y externos de las percepciones de los actores sociales relacionados con el proyecto). Finalmente relaciona las percepciones de los distintos actores entrevistados con los avances medidos a través de la verificación de los indicadores y el análisis del rendimiento del proyecto.

### **PRIMERA FASE: LA MEDICIÓN DE LOS AVANCES EN EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA MUJER.-**

#### 2.1. ETAPA 1: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA BATERÍA DE INDICADORES.-

La primera parte de este estudio evaluativo consistió en la construcción de una batería de indicadores que permitieran medir, en forma directa o indirecta, el proceso de institucionalización de la política de la mujer en Guatemala en los ámbitos de competencia de la SEPREM.

Se realizó una aproximación conceptual, estableciéndose definiciones básicas para consensuar criterios, conceptos y dimensiones que definieran estándares comunes que tanto los representantes del PNUD como sus asociados consideraran pertinentes y relevantes para una discusión acerca de los indicadores. Luego se presentaron los indicadores construidos para representar las diferentes propiedades de los conceptos a operacionalizar, los que fueron analizados y finalmente consensuados para su aplicación.

### 2.1.1. Concepto de Proceso de Institucionalización de la Política de la Mujer.-

La definición operacional del concepto “proceso de institucionalización de la política de la mujer”, requirió una definición de lo que se entiende por “proceso de institucionalización”, y luego, por “política pública” y finalmente, por “políticas públicas de la mujer”, acotándose específicamente a las que competen a la Secretaría Presidencial de la Mujer. A continuación se explicitan los conceptos utilizados.

A) PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN: “...una norma se encuentra institucionalizada en un sistema social particular cuando se dan estas tres condiciones: “1) Un amplio número de miembros del sistema social acepta la norma. 2) Muchos de los que la aceptan la toman en serio: es decir, la han internalizado. 3) La norma se encuentra sancionada: es decir, se espera que ciertos miembros del sistema sean conducidos por las correspondientes normas en circunstancias apropiadas.”<sup>3</sup> En este caso entendemos por institucionalización la medida en que se adoptan determinadas normas en el modus operandi de una o más instituciones, más allá de las ideas o de la voluntad de las personas a nivel individual. Dado que se trata de un proceso, su adopción se puede medir por etapas.

B) INSTITUCIONALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: En este caso, ésta se ha entendido como la institucionalización de las normas que sustentan las políticas que se ejecutan a través de las instituciones del Estado.

C) POLÍTICA DE LA MUJER: Fundamentos, objetivos, estrategias y metas para ser adoptadas por los organismos señalados tendientes a la eliminación de la discriminación de la mujer en los ámbitos de su competencia, según lo establecido en el documento “Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006” (PNPDMG) consensuado por todas las organizaciones de mujeres en el año 2000, también denominada “la Política”, o “Política de la Mujer”.

D) INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA MUJER: Es la instalación en el modus operandi del Organismo Ejecutivo del Estado de Guatemala de las normas que emanan de la Política de la Mujer con el propósito de que sean ejecutadas como políticas públicas en el supuesto de que en el largo plazo contribuyen a la eliminación de la discriminación de las mujeres guatemaltecas.

### 2.1.2.- La Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006.-

El documento “Política de la Mujer” contiene en su documento complementario un Plan de Equidad Gubernamental para la Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas 2001-2004, que constituye el documento orientador del “quehacer fundamental de los

---

Johnson, H.M.: *Sociology*. Routledge Kegan. Londres, 1966, pág. 20. En: Gonzalez Temprano, A., Diccionario de Ciencias Sociales.

ministerios, secretarías, instituciones autónomas y semiautónomas y descentralizadas del ejecutivo”<sup>4</sup>

A partir del Propósito Fundamental de la Política, establece los siguientes Criterios Orientadores: Viabilidad, Eficacia, Consensos y Sostenibilidad en la tarea. Y define cuatro Metas Globales:<sup>5</sup>

- 1) Priorización de las acciones de gobierno a la población de mujeres de todos los grupos étnicos atendiendo las características multiétnicas, pluriculturales, multilingües y condiciones socio políticas del país.
- 2) Adecuación de las políticas públicas, legislación, planes, programas y proyectos para la incorporación de las necesidades específicas de las mujeres.
- 3) Incrementar la participación de las mujeres en los diferentes niveles de la gestión pública, y en los espacios de representatividad y participación de la sociedad civil para la interlocución con el Estado.
- 4) Adecuación de los marcos legales, presupuestarios y mecanismos institucionales que aseguren la institucionalización de la política de promoción y desarrollo de las mujeres.

Para estos efectos, se priorizaron nueve Ejes Centrales de la Política, los cuales son: 1) Desarrollo Económico, 2) Tierra y Vivienda, 3) Educación, 4) Salud Integral, 5) Violencia contra la Mujer, 6) Trabajo, 7) Equidad Jurídica, 8) Mecanismos Institucionales para el Avance de la Mujer, 9) Participación Socio-Política

Cada uno de los Ejes de la Política tiene asignadas Acciones Estratégicas, y para cada una de éstas, se definen Metas y también las Entidades Responsables de cada Meta. “Con la finalidad de dar viabilidad a las propuestas contenidas... es necesario definir claramente los mecanismos institucionales que han de operacionalizar, monitorear y verificar permanentemente la ejecución de las acciones en ella definidas.”

La PNPDMG establece responsabilidades directas en cada organismo del Estado. Al respecto, señala que el “Gobierno delega para la ejecución y operacionalización de la Política a los Ministerios, Secretarías, Instituciones autónomas, semiautónomas, descentralizadas y otras que aparecen en la Política y el Plan como responsables de ejecución de las acciones respectivas. Estas instancias han de internalizar en sus políticas, planes, programas y proyectos los contenidos de esta Política, asignándole recursos técnicos y financieros que permitan darles eficaz ejecución.”

Con respecto a la Secretaría Presidencial de la Mujer, allí se señala lo siguiente: “Delega la coordinación del proceso de operacionalización, ejecución, monitoreo y verificación de la Política en la Secretaría Presidencial de la Mujer, quién para el efecto ha de contar con el apoyo de las unidades de la mujer de cada ministerio, secretaría, y otras dependencias del ejecutivo, considerando que la tarea de monitoreo y verificación de la política constituye un esfuerzo colectivo y especializado del Estado.”

---

<sup>4</sup> Secretaría Presidencial de la Mujer, “Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001 – 2006”, SEPREM/ASDI, Guatemala, Enero de 2001 Acápito V: Propósitos, Criterios y Ejes de Intervención de la Política y el Plan, p. 17

<sup>5</sup> op...cit pp. 17 y 18

### 2.1.3. Dimensiones Observadas.-

En consideración a que el objetivo de la evaluación está referido a la contribución de la Secretaría Presidencial de la Mujer a la institucionalización de la Política de la Mujer en el Estado, y siendo un objetivo prioritario la institucionalización de un "Mecanismo para el Avance de la Mujer en Guatemala", según reza la PNPDMG, el estudio se centró en esta institución y en su incidencia en otros entes del Organismo Ejecutivo. Para ello se analizó documentación disponible referida a su creación y desarrollo institucional en los siguientes aspectos:

1. El avance en el proceso de institucionalización de un mecanismo de la mujer en el Estado de Guatemala en tanto entidad estatal que debe dar cumplimiento a las funciones que le define la ley de asesora y coordinadora de políticas públicas para el avance integral de las mujeres.
2. El avance en el cumplimiento de las funciones estratégicas, operativas y políticas que le compete desempeñar, esto es, el diagnóstico y la implementación de sus objetivos estratégicos, y el monitoreo de la acción de los entes ejecutores del Estado.

Cabe señalar que si bien el documento "Política Nacional de Desarrollo y Promoción de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006" define metas y asigna responsabilidades institucionales, este es un instrumento cuyo principal valor es político, pero las metas definidas no tienen línea basal y asignan responsabilidades en forma difusa, lo que a veces tampoco coincide exactamente con las facultades de las instituciones responsables, las que tampoco, por la naturaleza del proceso en que se generan, dispone de los recursos humanos y materiales para su ejecución. En consecuencia, si bien es un instrumento de alto valor político, para fines de este trabajo las metas de la Política sólo serán consideradas como indicadores de referencia.

En el mismo sentido, también se carece de una línea basal para evaluar los objetivos del Proyecto "Apoyo Integral a la SEPREM". Esta limitación afectó, aunque solo parcialmente, este Estudio Evaluativo ya que para el objetivo principal, esto es, el proceso de institucionalización de la SEPREM, se logró identificar una línea basal de medición. En efecto, dado que la vida de la SEPREM coincide con el período de desarrollo del Proyecto, se estableció como situación inicial o línea basal el momento de nacimiento de la SEPREM con la promulgación del Acuerdo Gubernativo que la crea, y luego se estableció como situación deseada su plena institucionalización como organismo del Estado. Todo avance en su desarrollo ocurre durante el período en que el Proyecto "Apoyo Integral..." se ejecuta, por lo tanto, aunque ciertamente sus avances y limitaciones no pueden ser atribuibles exclusivamente a efectos del Proyecto "Apoyo Integral a la SEPREM", ciertamente se puede visualizar su contribución a ellos.

En la medición de la incidencia de la SEPREM en los organismos del Estado priorizados se evaluó la incorporación de los objetivos de la Política de la Mujer en sus *modus operandi*

internos, especialmente respecto de aquellos objetivos que además han sido impulsados desde la SEPREM como parte de su función asesora y coordinadora de políticas públicas.

En consecuencia, el proceso de institucionalización de la política de la mujer en el Estado fue observado y calificado, identificando y precisando la forma en que opera el Organismo Ejecutivo y la forma en que incorpora en su quehacer interno los objetivos de política.

Se establecieron las siguientes dimensiones, para cada una de las cuales se construyó un conjunto de indicadores, cuya síntesis proporciona un índice que resume el valor que adopta cada una de ellas:

DESARROLLO ORGANIZACIONAL DE LA SEPREM COMO PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN MECANISMO PARA EL AVANCE DE LA MUJER EN EL ESTADO GUATEMALTECO.-

FUNCIÓN DIAGNOSTICA DE LA SEPREM PARA ASESORAR Y COORDINAR POLÍTICAS PÚBLICAS

ACCIÓN ESTRATÉGICA DE LA SEPREM EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA MUJER

AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA MUJER POR LOS ORGANISMOS DEL ESTADO.

#### 2.1.4.- Indicadores e Índices.-

Los indicadores de estas dimensiones se construyeron utilizando categorías ordinales que van desde la ausencia de la propiedad, a su expresión de plena institucionalización, pasando por la forma que adoptan sus manifestaciones intermedias.

Ante la ausencia de una línea de base que no se formuló al inicio del Proyecto, con el fin de medir a aporte de la SEPREM al proceso de institucionalización de la Política, se construyó la batería de indicadores. Ello permitió disponer de un instrumento de medición del grado de avance en el proceso de institucionalización de la SEPREM como organismo del Estado, y también el grado de incidencia de su accionar en la institucionalización de la Política de la Mujer en los organismos priorizados por la SEPREM.

A través de este procedimiento, se obtuvo la batería de indicadores que han sido los instrumentos que permitieron observar y calificar el aporte de la SEPREM al proceso de institucionalización de la política de la mujer en el Estado.

Se consideró que los indicadores en particular, cómo los índices en que se agrupan para cada una de las dimensiones, revisten adecuados niveles de validez y confiabilidad mínimos: son válidos en la medida en que cubren adecuada y suficientemente cada una de las dimensiones elegidas, y son confiables en la medida en que la aplicación sucesiva

de los mismos indicadores o índices es independiente de los investigadores que los utilicen en la medición de las dimensiones-variables consideradas en este trabajo.

En el caso de los organismos considerados, sólo fue posible medir la incidencia en aquellos que anteriormente no tenían unidades de la mujer en su interior, por cuanto en los que contaban con dichas unidades con anterioridad a la creación de la SEPREM fue imposible distinguir dónde se origina la acción que incrementa el valor de la variable que está midiendo el indicador. En otras palabras, se pudo medir el grado de avance en el proceso de institucionalización de las políticas en los entes del Estado, más no se pudo determinar si es por incidencia de la SEPREM o de otras entidades que hayan operado anteriormente dentro del Estado y/o de la institución analizada.

Estos indicadores se asumieron directos e indirectos del proceso de institucionalización de la política de la mujer y fueron consensuadas con la Dirección del Proyecto de Apoyo a la SEPREM y con la Oficina de Evaluación y Monitoreo del PNUD Guatemala

## 2.2.- ETAPA 2: LA APLICACIÓN DE LOS INDICADORES: medición del aporte de la SEPREM.-

Las Unidades de Análisis fueron la SEPREM misma y también algunas de las Instituciones del Estado que forman parte de los ámbitos de incidencia de la acción de la SEPREM.

La medición se realizó mediante la aplicación de los indicadores previamente elaborados, a la SEPREM y a las instituciones que ha priorizado por ser pioneras del proceso de institucionalización de la política de la mujer. Estas son:

- Ø La SEPREM misma
- Ø Los Ministerios Salud, de Educación, de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Trabajo
- Ø La Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN)
- Ø El Instituto Nacional de Estadística

Para establecer los valores de las variables y medir al grado de avance que presentaba la institución en el logro de cada uno de ellos, se recolectó información secundaria, para lo cual se hizo uso de fuentes documentales y estadísticas (véase listado de documentos en ANEXO), y luego se complementó con entrevistas a informantes calificados de cada una de las instituciones medidas.

A través de este procedimiento, se asignó puntaje a todas las categorías, los que sumados proporcionan un valor índice que resume el nivel de avance en el proceso de institucionalización para cada una de las distintas dimensiones.

Este procedimiento permitió medir el grado de avance en las dimensiones Desarrollo Organizacional, Función Diagnóstica y Planificación Estratégica y de la SEPREM, y medir avances en la implementación de la Política en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y

Alimentación, el Ministerio de Salud y Acción Social, y el Ministerio de Educación. No se obtuvo información suficiente para aplicar los indicadores al Ministerio del Trabajo. Dado que SEGEPLAN, INE y la Dirección de Finanzas, lugares que han realizado grandes avances, no son ejecutores sino que son entidades nacionales de apoyo a la gestión del Estado, las dimensiones relacionadas con sus funciones fueron incluidas dentro de la medición de cada Ministerio.

Los resultados de la medición fueron complementados con información primaria obtenida en las entrevistas en profundidad que se realizaron en la siguiente etapa.

## SEGUNDA FASE: ANÁLISIS DE INCIDENCIA.- Identificación de los factores de incidencia por medio de entrevistas y análisis documental.-

En esta segunda parte del estudio evaluativo se procedió a identificar: a) los factores internos y b) los factores externos a la SEPREM que han incidido positiva o negativamente en el grado de avance del proceso de institucionalización de la política de la mujer y que podrían incidir en el futuro.

Para dar cumplimiento a estas tareas se procedió a: 1) estudiar la documentación disponible acerca del Proyecto y sus acciones y resultados. 2) recolectar información complementaria mediante entrevistas a informantes calificados.

Para finalizar el estudio contempla un análisis de incidencia de factores positivos y negativos del Proyecto en el proceso de institucionalización de la política de la mujer con la finalidad de identificar las contribuciones específicas del PNUD y sus socios en la implementación del proceso de institucionalización de la política de la mujer, y también nuevos aprendizajes y desafíos a partir de la experiencia en el desarrollo del Proyecto.

### 3.1. ETAPA 3: ANÁLISIS DE INCIDENCIA DE FACTORES INTERNOS.-

Esta etapa corresponde al análisis de los resultados del Proyecto "Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial de la Mujer", GUA/01/004 y su relación con los avances logrados en la institucionalización.

Inicialmente se requería analizar el grado de avance del proceso centrado en los aportes específicos del Proyecto y, en particular en: a) rendimiento del proyecto (entendiendo por esto la relación input/output), b) la pertinencia de las acciones del proyecto, c) la calidad y transparencia de los procesos administrativos, d) los aportes del Gobierno de Guatemala, sin embargo, ello no pudo lograrse plenamente.

Para realizar esta parte del trabajo se contó con información secundaria proveniente de la revisión de los informes y otros documentos relacionados con el Proyecto GUA/01/004 (véase Anexo Documentos). Muchos de ellos son el resultado de trabajos de consultoría, y los documentos que han estado a mi alcance para la revisión de la calidad del producto son los reseñados en el Anexo correspondiente. Ello fue complementado con entrevistas a personas directamente vinculadas al proyecto con el propósito de aclarar y complementar información que permitiera identificar aspectos que incidieron en el grado de avance del proceso de institucionalización de la política de la mujer.

Las limitaciones encontradas se deben a que la información estaba muy incompleta y carecía de datos sistematizados que permitieran, dentro del plazo estipulado, evaluar la

relación input-output, impidiendo la realización de una evaluación de rendimiento. Aunque posteriormente se aportó información adicional, la documentación disponible no resultó suficiente para superar esta limitación. No obstante, y pese a las restricciones de tiempo, se agregaron documentos relevantes para el análisis de incidencia del Proyecto.

En consecuencia, el trabajo realizado en esta fase del estudio evaluativo es el siguiente: 1) respecto del rendimiento, se revisó el cumplimiento de las actividades del Proyecto utilizando la documentación disponible, más los antecedentes obtenidos a través de las entrevistas, la calidad y pertinencia de algunos productos, pero no se realizó una evaluación de la eficiencia del gasto; 2) se realizó un análisis de la contribución de los objetivos del proyecto al proceso de institucionalización de la política de la mujer y se identificaron los factores de incidencia positiva y negativa, así como también los aportes a una proyección estratégica del proceso.

### 3.2. ETAPA 4: ANÁLISIS DE INCIDENCIA DE FACTORES EXTERNOS: Entrevistas a Agentes de Opinión Relevantes .-

En esta parte del estudio se recolectó información primaria proveniente de entrevistas semiestructuradas a agentes de opinión relevantes y luego se procedió a su sistematización y análisis en función de determinar la percepción de las entrevistadas en relación al aporte de la SEPREM a la institucionalización de la Política de la Mujer en Guatemala.

La selección de la muestra se realizó en conjunto con la Dirección del Proyecto, quién aportó la información necesaria para este fin de acuerdo a los criterios técnicos exigidos por la opción metodológica y el universo muestral definido por el Proyecto.

El universo muestral estuvo formado por personas provenientes de los siguientes grupos sociales: personal de la SEPREM, personal de otras instituciones del Estado, de instituciones mixtas Estado-sociedad civil y de organizaciones de mujeres, que se distribuyen de la siguiente forma:

- ∅ Representantes de tres organizaciones de la sociedad civil que han sido interlocutoras de la SEPREM: MOLOJ, Red de Mujeres para la construcción de la Paz, Sector de Mujeres. (3)
- ∅ Representantes de las entidades del Estado priorizadas por la SEPREM: SEGEPLAN y Ministerios de Salud, de Agricultura y Ganadería (se negaron las representantes del Ministerio de Educación y del Ministerio del Trabajo por no haber sido ratificadas). (2)
- ∅ Personal de la SEPREM: 4 entrevistas: Secretaria Presidencial, Directora de Planificación, Directora de Fortalecimiento Institucional y Asesora de Despacho responsable de la Ley de CODEUR. (4)

Todas las entrevistas fueron realizadas personalmente por la consultora y luego fueron transcritas y dichos textos fueron procesados mediante la técnica de análisis de contenido.

El objetivo era recoger las apreciaciones de los principales actores de la sociedad civil directamente involucrados en la materia, con respecto a: 1) su percepción en cuanto a mayores o menores avances en el proceso de institucionalización de la política de la mujer en Guatemala; 2) su percepción con respecto a los principales factores que han incidido positiva y negativamente, o podrían incidir a futuro en el proceso mismo.

Para ello las entrevistas contemplaron dos partes: primero se presentó a los entrevistados las conclusiones preliminares de la medición realizada con la batería de indicadores. Luego se procedió a realizar la entrevista siguiendo una pauta elaborada previamente, que comprendía las siguientes preguntas abiertas:

- Ø ¿En que medida la SEPREM ha contribuido o está contribuyendo a institucionalizar la política de la mujer en Guatemala?
- Ø ¿Cuales factores han incidido en la situación que se observa actualmente o podrían incidir hacia el futuro?
- Ø ¿Entre los distintos factores, cual ha sido la incidencia específica del Proyecto?
- Ø ¿A la luz de lo anterior, cuales líneas estratégicas deberían plantearse para el próximo futuro para seguir apoyando la institucionalización de la política de la mujer?

Toda la información recogida, tanto a partir de las fuentes secundarias, de las entrevistas como de las mediciones efectuadas se sistematizó a fin de dar respuesta a estas interrogantes.

## CAPÍTULO III: PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS.

### PRIMERA FASE: MEDICIÓN DE LOS AVANCES EN EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA MUJER:

En su primera parte, este estudio evaluativo contempló la medición de los avances en el proceso de institucionalización de la Política de la Mujer a través de los resultados que entregan indicadores construidos especialmente para operacionalizar dimensiones que dicen relación con la institucionalización de la Secretaría Presidencial de la Mujer, el desempeño de sus funciones principales de diagnóstico y de planificación estratégica, y de su incidencia en otros organismos del Estado (Ministerios de Salud, Educación y Agricultura) en los cuales también se observa y califica el grado de avance en el proceso de institucionalización de la política.

#### 1.- ANTECEDENTES DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE UN MECANISMO PARA EL AVANCE DE LA MUJER EN GUATEMALA.-

Con el fin antes señalado, se presenta una breve reseña histórica del proceso de institucionalización de un Mecanismo para el Avance de la Mujer en Guatemala, de dónde surge, cual es su legitimidad y cuales son sus proyecciones. Si la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer es el resultado – no perfecto -- de una larga historia de luchas de las mujeres guatemaltecas por darse una institucionalidad, la legitimidad de su quehacer emana de los consensos de las mujeres de la sociedad civil en torno a sus demandas, plasmadas en el documento Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas.

Desde la década del '80 se perciben esfuerzos nacionales e internacionales por mejorar la situación de las mujeres y por ampliar sus espacios de participación. Los antecedentes directos de un "mecanismo de la mujer" se remiten al compromiso adquirido por el Gobierno de Guatemala en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing, China, en 1995 y a los eventos posteriores de su seguimiento, los que se ven reforzados políticamente con la firma de los Acuerdos de Paz , -- momento que adquiere un carácter fundacional para la convivencia democrática y la participación social en Guatemala, -- en 1996. Estos constituyen hitos relevantes en la generación de nuevas condiciones para la creación de un mecanismo estatal que contribuya a mejorar la condición de la mujer guatemalteca en la sociedad.

En los inicios de ese período se crea el más antiguo de los mecanismos de la mujer en Guatemala, la Oficina de la Mujer (ONAM), bajo la dependencia del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Posteriormente, y en el marco de los Acuerdos de Paz, se crean diversas instancias formadas por representantes de la sociedad civil y del Estado, dando origen a instancias mixtas. Es el caso de la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia contra la Mujer (CONAPREVI), el Foro Nacional de la Mujer y la Defensoría de la Mujer Indígena, entre otras, que con diversas modalidades, son instancias mixtas Estado-Sociedad Civil que asumen funciones públicas en pro de las mujeres. A ellas se agregan la Defensoría de la Mujer de la Procuraduría de Derechos Humanos conformado en base al

Acuerdo Cronograma de los Acuerdos de Paz, el Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil, y numerosas organizaciones de mujeres y agrupaciones de éstas en función de objetivos específicos, tales como el Comité Beijing, el Grupo de Acción Cairo, Coordinadora de Mujeres Desarraigadas (ACPD), Coordinadora de Mujeres Cooperativistas (CONFECOOP) la Comisión Permanente de los Derechos de la Mujer Indígena, etc. Esta tendencia se manifiesta también en creación de unidades de la mujer en ministerios, secretarías y otras entidades públicas, como los Ministerios de Educación, de Agricultura, de Salud Pública, y en la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, entre otros. Recientemente ha surgido una nueva expresión de las mujeres integrada por funcionarias públicas de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quienes han constituido una organización denominada Plataforma Estatal de la Mujer.

En este contexto, y luego de varias iniciativas legales de creación de un Instituto Nacional de la Mujer, el año 2000 el Congreso insta a que sea el Presidente de la República quien cree, bajo su dependencia directa, una Secretaría Presidencial de la Mujer. Su creación es la respuesta del Presidente elegido ese año a su compromiso previo con el movimiento de mujeres.

## 1.2.- Historia de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)

La Secretaría Presidencial de la Mujer es creada mediante un Acuerdo Gubernativo por el Presidente de la República en Mayo del 2000. El movimiento de mujeres, aunque no reconoce a esta entidad como expresión de su demanda histórica, negocia con el Presidente de la República la designación de la Secretaria de la Mujer, quien sale de sus filas. A esta función se le asigna rango ministerial, pasando la Secretaria a integrar el Gabinete de Ministros de la Presidencia de la República. Esta posición es extraordinariamente positiva para los objetivos políticos de las mujeres, tanto por su visibilidad como por el acceso a los más altos niveles de decisión.

Considerando que el rol principal de la Secretaría Presidencial de la Mujer es de "asesora y coordinadora de políticas públicas que promueven el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas"<sup>6</sup>, y que existía una propuesta de política pública elaborada durante el Gobierno anterior con elevada participación de las mujeres organizadas, la SEPREM dedica sus primeros esfuerzos a desarrollar un proceso de consulta retomando la propuesta existente e incorporando en ella todas las demandas de las mujeres. El amplio consenso logrado permiten a la SEPREM publicar muy pronto el documento "Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006" (PNPDMG o "la Política de la Mujer") La PNPDMG establece los lineamientos y prioridades que orientan la acción de la SEPREM y le otorgan el sustento político, y sus lineamientos constituyen el marco de referencia de este estudio evaluativo.

Durante el proceso de instalación y desarrollo de la SEPREM, su relación con las organizaciones de mujeres ha sido compleja; algunas organizaciones y/o mujeres líderes han mantenido desde el principio una relación positiva y muy activa hacia la SEPREM,

---

<sup>6</sup> Acuerdo Gubernativo 200-2000, de 17 de Mayo de 2000. Presidencia de la República. Guatemala. Mayo 2000, p. 3.

integrándose a ella o apoyándola en sus acciones. Otro sector al principio se opone o la ignoran explícitamente, pero nunca han llegado a actuar agresivamente en su contra. Finalmente, están las que en general han guardado una cierta distancia silenciosa, especialmente durante el primer período de gobierno, manteniéndose al margen o sin contacto con la SEPREM. La situación inicial de frustración de sus expectativas de tener un Instituto de la Mujer creado por Ley de la República, su actitud cambia paulatinamente, evolucionando en forma positiva entre el año 2000 y el 2004, fecha en que hay cambio de Gobierno y las mujeres apoyan la institucionalidad existente debido a la clara percepción de que la débil situación jurídica de la SEPREM abre un período de inestabilidad y precariedad institucional.

Esta precariedad radica en que el sustento jurídico de la SEPREM – el Acuerdo Gubernativo de la Presidencia de la República – determina que su existencia dependa de la sola voluntad política del Presidente. Si bien el nuevo Presidente reconoce a la institución y acata el procedimiento establecido en el Acuerdo Gubernativo 200-2000 para la selección de su Secretaria (debe ser elegida de una lista propuesta del movimiento de mujeres), y las mujeres participan presentando nombres, a la nueva Secretaria Presidencial no la integra de inmediato a su Gabinete aunque existe el precedente que la anterior Secretaria Presidencial era miembro pleno del Gabinete del Presidente.

No obstante esta situación, la SEPREM ha continuado funcionando durante la transición entre un Gobierno y otro, y su institucionalización permanente es un proceso complejo que aún está en desarrollo.

## 2.- GRADO DE AVANCE EN EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA MUJER EN GUATEMALA.-

Con el propósito de medir el proceso de institucionalización de la política de la mujer se ha construido una batería de indicadores, agrupados en cuatro dimensiones, que permiten observar y calificar el grado de avance en el logro de estos objetivos.

Como se ha señalado, las principales dimensiones que consideramos para efectos del presente trabajo son las que miden el grado de institucionalización del “Mecanismo Nacional para el Avance de la Mujer”<sup>7</sup> a través de su Desarrollo Organizacional Interno y de la institucionalización de sus Funciones de Diagnóstico de necesidades de asesoría y coordinación de políticas públicas para el avance de las mujeres y de Acción Estratégica como entidad del Organismo Ejecutivo que debe dar cumplimiento a las funciones que le competen. Además, se considera una cuarta dimensión Monitoreo de la PNPDMG en los Organismos del Estado a través de los cuales prioritariamente ejecuta sus políticas: Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. La SEPREM también ha priorizado al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que no se incluye por carecerse de información

---

<sup>7</sup> Secretaría Presidencial de la Mujer, “Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001 – 2006”, SEPREM/ASDI, Guatemala, Enero de 2001 Acápites V: Propósitos, Criterios y Ejes de Intervención de la Política y el Plan, p. 17-18

mínima para evaluar. La incidencia en el INE y en SEGEPLAN, por ser entidades de apoyo a la gestión del Estado, es observada mediante su efecto en las instancias con las cuales trabajan.

#### 1.- DESARROLLO ORGANIZACIONAL INTERNO DE LA SEPREM

A continuación se presentan los resultados obtenidos a partir de la aplicación de la batería de indicadores con que hemos operacionalizado la dimensión “Desarrollo Organizacional Interno” de la Secretaría Presidencial de la Mujer:

<b>A</b>	<b>DESARROLLO ORGANIZACIONAL DE LA SEPREM</b>	<b>Valor Modal</b>	<b>Valor Índice</b>
1.	Grado de institucionalización del mecanismo de la mujer	60	
2.	Grado de regulación de su funcionamiento orgánico interno.	40	
3.	Nivel de existencia y acatamiento de normas y procedimientos establecidos	40	
4.	Disponibilidad de infraestructura y Equipamiento	40	
5.	Disponibilidad de presupuesto para realizar sus actividades	20	
6.	Nivel de desarrollo de procedimientos de control de gestión de los recursos financieros	40	
7.	Disponibilidad de recursos humanos para el cumplimiento de sus funciones permanentes	20	
8.	Nivel de calificación profesional de los recursos humanos	40	
9.	Nivel de calificación de los recursos humanos en género y políticas públicas	40	
10.	Grado de desarrollo de una política de recursos humanos	40	
11.	Nivel de definición de las responsabilidades de gestión interna	60	
12.	Grado de institucionalización de los instrumentos de planificación interna	60	
13.	Grado de presencia institucional en las instancias de más alto nivel del Estado	100	
14.	Nivel de representatividad política de la institución en instancias internacionales	100	
	<b>PUNTAJE TOTAL Y PUNTAJE MEDIO</b>	<b>700</b>	<b>50.0</b>

Como se puede observar, si tomamos su valor Índice vemos que, en una escala ordinal de 0 a 100, su puntaje está ubicado justo en la mitad, con un valor medio igual a 50, lo que nos estaría indicando un mediano grado de avance en su Desarrollo Organizacional Interno. Sin embargo, se observa una alta variabilidad, permitiendo apreciar que la SEPREM presenta fortalezas y debilidades en relación a esta dimensión.

Si se observan los puntajes más elevados, se constata que éstos se encuentran en los indicadores que describen la representatividad internacional de la institución y su rol en el Estado de Guatemala. En efecto, la presencia y legitimidad de la SEPREM en instancias internacionales y nacionales de alto nivel del Ejecutivo constituye una fortaleza en relación al proceso de institucionalización del Mecanismo para el Avance de la Mujer. Cabe señalar, sin embargo, que su precariedad jurídica se evidencia en el menor puntaje que muestra el indicador “grado de institucionalización del mecanismo de la mujer”.

Siendo su principal función la de coordinar y asesorar en políticas públicas, los indicadores que miden el grado de institucionalización de las herramientas internas indispensables para cumplir con esta responsabilidad, esto es, la planificación y la gestión directiva alcanzan a 60 puntos, lo que estaría mostrando que la institución funciona suficientemente pero que aún debe mejorar.

Entre las debilidades es necesario destacar que los recursos humanos y financieros presentan una deficiencia preocupante por cuanto el respaldo político también se mide por los recursos que el Estado le asigna a sus instituciones. En el caso de la SEPREM, ésta ha debido funcionar con recursos provenientes de la Cooperación Internacional, tanto para financiar gran parte de sus actividades como a los recursos humanos que deben llevarlas a cabo. A ello se agrega la alta rotación de personal, lo que impide consolidar un equipo de trabajo técnica y profesionalmente competente y genera problemas de gestión al obstaculizar la asignación de responsabilidades. Estas debilidades permiten comprender las insuficiencias en el control de gestión de los recursos financieros (40 puntos) y en el nivel de calificación técnica (40 puntos) y profesional (40 puntos) de los recursos humanos.

En síntesis, se aprecia que, pese a la precariedad institucional, presupuestaria y de recursos humanos, existen logros que reflejan un importante esfuerzo de dirección, con mayor fortaleza en la dirección política al más alto nivel que en la gestión directiva interna.

## 2.- FUNCION DIAGNOSTICA DE LA SEPREM.-

La función de asesorar y coordinar las políticas públicas que promueven el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas requiere, en primer lugar, diagnosticar las necesidades para su avance a través de la coordinación y asesoría en los Organismos ejecutores en los cuales la SEPREM debe incidir para lograr sus objetivos estratégicos.

A continuación se presentan los resultados obtenidos a partir de la aplicación de la batería de indicadores con que hemos operacionalizado la dimensión “Función Diagnóstica” de la Secretaría Presidencial de la Mujer:

<b>FUNCIÓN DIAGNÓSTICA DE LA SEPREM</b>		<b>Valor modal</b>	<b>Valor Índice</b>
1.	Nivel de acceso a la información y al conocimiento de la realidad de las mujeres.	20	
2.	Diagnóstico de necesidades de planificación con perspectiva de género en el Estado	60	
3.	Nivel de apoyo y promoción de estudios de género en los sectores priorizados	60	
4.	Diagnóstico de necesidades de formación en género de los funcionarios públicos	80	
5.	Diagnóstico de necesidades de producción de información estadística con perspectiva de género	60	
6.	Diagnóstico de necesidades de recolección, procesam, análisis y publ de info estadística por sexo	80	
7.	Diagnóstico de necesidades y potencialidades para incorporar el enfoque de género en el MSPAS	80	
8.	Diagnóstico de necesidades y potencialidades para incorporar el enfoque de género en el MAGA	80	
9.	Diagnóstico de necesidades y potencialidades p' incorporar el enfoque de género en el MINTRAB	60	
10.	Diagnóstico de necesidades y potencialidades p' incorporar el enfoque de género en el MINEDUC	80	
11.	Diagnóstico de necesidades y potencialidades para incorporar el enfoque de género en el INE	80	
12.	Diagnóstico de necesidades y potencialidades p' incorporar el enfoque de género en SEGEPLAN	80	
<b>PUNTAJE TOTAL Y PUNTAJE MEDIO</b>		<b>800</b>	<b>66,7</b>

Como se puede apreciar, el puntaje medio de esta dimensión es más elevado que el anterior, reflejando un trabajo sostenido en esta materia. La principal debilidad diagnóstica radica en la escasa dedicación a realizar estudios e investigación de género, y la principal fortaleza aparece en sus diagnóstico de necesidades y potencialidades para la incorporación de la perspectiva de género en los sectores. En todos los sectores priorizados se puede ver que – excepto el Ministerio del Trabajo, del cual disponemos de poca información – se han analizado sus necesidades desde la perspectiva de género, y se han identificado acciones a implementar.

Esta carencia de estudios e investigación – la SEPREM no tiene unidad de Estudios -- se podría comprender por diversas razones: 1) existe información suficiente para alimentar el trabajo de la SEPREM en esta etapa, 2) los sectores desarrollan esa función 3) son tantas las carencias que las prioridades saltan a la vista, como las necesidades de capacitación de

los recursos humanos del Estado, o las necesidades de información estadística desagregada por sexo, etc. No obstante, ciertamente el principal factor a considerar es la carencia de recursos humanos y materiales que tiene la SEPREM para dar cumplimiento a sus funciones en forma adecuada. Ello les impide mejorar en el diagnóstico de necesidades de planificación, de producción de información estadística, y de asesoría en los estudios de género que requieren los sectores, lo que se puede apreciar en que los valores que alcanzan estos tres indicadores solo llegan a 60 puntos, lo que los ubica bajo la media de 66,7 puntos.

Por otra parte, cabe destacar la importancia del trabajo de las Delegadas sectoriales que integran el Comité Consultivo de la SEPREM. Se aprecia que los indicadores de nivel de avance en el diagnóstico de necesidades y potencialidades tanto de los Ministerios priorizados (exceptuando Trabajo, como se dijo) como del INE y SEGEPLAN presentan puntajes por sobre la media, lo que probablemente deje de manifiesto un alto nivel de coordinación logrado por el trabajo del Comité Consultivo. La presencia regular de las Delegadas, el conocimiento cotidiano de sus respectivas funciones y el intercambio de experiencias que se produce en su seno probablemente contribuyan a mejorar la capacidad de la SEPREM de diagnosticar las necesidades y potencialidades sectoriales, aunque ello no necesariamente implica viabilidad de su implementación. Constituyen importantes aportes las experiencias resultantes de proyectos piloto realizados en este contexto.

En síntesis, se aprecia un trabajo fuerte y sostenido con las Delegadas para asesorar y coordinar la implementación de políticas sectoriales, sin embargo constituye una debilidad que la SEPREM no disponga de una unidad de estudios que analice y monitoree su acción.

## 2.- ACCIÓN ESTRATÉGICA DE LA SEPREM.-

La función de asesorar y coordinar las políticas públicas que promueven el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas requiere que, además de diagnosticar las necesidades de coordinación y asesoría en los Organismos del Ejecutivo, debe desarrollar iniciativas estratégicas para avanzar en la institucionalización de la Política de la Mujer en el Estado.

A continuación se presentan los resultados obtenidos a partir de la aplicación de la batería de indicadores con que hemos operacionalizado la dimensión "Acción Estratégica" de la Secretaría Presidencial de la Mujer:

	ACCIÓN ESTRATÉGICA DE LA SEPREM	Valor Modal	Valor Índice
1.	Nivel de coordinación con los organismos del Estado para la implementación de las políticas sectoriales	60	
2.	Grado de incorporación de la perspectiva de género en la Planificación del Estado	80	
3.	Asesoría técnica para la capacitación de funcionarios públicos en la perspectiva de género	60	
4.	Asesoría técnica a instituciones que producen información estadística	40	
5.	Asesoría técnica a instituciones que recolectan, procesan y publican información estadística	80	
6.	Apoyo y promoción de estrategias de género que institucionalicen los derechos de las mujeres	80	
7.	Apoyo y promoción de estrategias de género que den cumplimiento a los Acuerdos de Paz	60	
8.	Apoyo y promoción de la participación de las mujeres en todos los niveles del Estado	100	
9.	Interlocución del Estado con las organizaciones de mujeres	60	
10.	Nivel de participación en representación del Estado en instancias internacionales	100	
11.	Grado de cumplimiento de compromisos internacionales del Estado en el ámbito de la mujer	100	
	PUNTAJE TOTAL Y PUNTAJE MEDIO	820	74,6

Como se puede apreciar, el puntaje medio de 74,6 puntos que presenta la SEPREM en la dimensión Acción Estratégica es el más elevado de los tres recientemente analizados. Ha logrado elevados niveles de acogida por los organismos del Ejecutivo, incidencia en instancias internacionales e importante avances en el cumplimiento por parte del Estado de Guatemala de los compromisos que éste ha adquirido en materia de igualdad de oportunidades para las mujeres. El elevado puntaje que muestran estos indicadores (ambos con 100 puntos) muestran un importante grado de avance en el proceso de institucionalización de estos objetivos de la Política de la Mujer en Guatemala.

Se aprecia, asimismo, un grado importante de apoyo y promoción de la participación de las mujeres en todos sus niveles. Este indicador, al marcar 100 puntos, refleja la incidencia que tuvo la SEPREM en la Ley que crea los Consejos de Desarrollo para que incluyeran a las organizaciones de mujeres en todos sus niveles.

También muestra logros (80 puntos) en el apoyo a iniciativas legales que institucionalicen derechos de las mujeres, como es el caso de la Ley de Prevención de la Violencia Intrafamiliar.

Asimismo, se percibe una acción exitosa (80 puntos) en dos importantes ámbitos del Estado: la planificación (SEGEPLAN y Dirección de Presupuesto) y las estadísticas (INE).

Incorporar la perspectiva de género en estas instancias es de gran importancia estratégica en el proceso de institucionalización de la Política de la Mujer en el Estado. En el caso de SEGEPLAN permite avanzar a un ritmo muy superior al que conlleva trabajar con cada organismo, por cuanto incorporar un descriptor de género constituye un logro que obliga a todos los servicios a responder a dicho requerimiento. A la vez, ello constituye un importante desafío considerando que requerirán de creciente asesoría técnica de parte de la SEPREM para apoyar a sus profesionales en esa tarea. Asimismo, el Clasificador de Género exigido para la elaboración del Presupuesto 2005 es otro gran logro, y también exigirá una importante labor de asesoría para su implementación. En el caso del INE también es de la mayor relevancia el éxito logrado, sin embargo, aún falta para que las publicaciones ordinarias incluyan en forma regular estadísticas por sexo que permitan monitorear los objetivos de la Política de la Mujer.

Se aprecia, por otra parte, una relativa debilidad --con sólo 60 puntos cuando la media es de 74,6-- en la coordinación entre la SEPREM y los organismos del Estado en la implementación de las políticas en los sectores, principalmente reflejado por la debilidad que implica la inestabilidad y rotación de las Delegadas al Consejo Consultivo y su insuficiente poder de decisión dentro de sus respectivas instituciones. Ciertamente el aporte de las Delegadas ha sido positivo, como lo muestran los indicadores de Diagnóstico, sin embargo, es en la implementación en sus respectivos servicios donde se aprecia falta de poder de decisión. Ello explica, a su vez, el bajo puntaje del indicador "asesoría técnica a instituciones que producen información estadística", que solo alcanza un valor de 40 puntos, pues sólo han sido acogidas iniciativas puntuales.

La asesoría en la capacitación de funcionarios públicos también muestra cierta debilidad (60 puntos) reflejando baja capacidad de incidir en la acción del Instituto Nacional de Capacitación, entidad encargada de la capacitación de los funcionarios públicos. Cabe señalar que la SEPREM ha realizado grandes esfuerzos en este campo, pero el INAP carece de los recursos humanos y financieros para asumir la tarea, y sólo la ha asumido muy parcialmente. No debe dejar de valorarse, sin embargo, que ha quedado incluido en la oferta curricular del INAP un módulo de género de gran calidad que ha tenido muy buena acogida, aunque ello por cierto es insuficiente frente al esfuerzo desplegado.

Finalmente, también se percibe un cierto grado de deficiencia en el compromiso de la SEPREM de apoyar iniciativas de las organizaciones de mujeres que se enmarquen en los Acuerdos de Paz.

En síntesis, se aprecia un elevado grado de incidencia en los organismos nacionales de apoyo a la gestión del Estado, lo que refleja una estrategia de incidencia a gran escala, y aunque con avances decrecientes, ésta también se refleja en otros organismos del Estado de importancia similar (estadísticas y capacitación). Se observa, asimismo, gran incidencia en el ámbito de los compromisos internacionales y en el ámbito legislativo (Ley de Violencia Intrafamiliar y de Consejos de Desarrollo).

Las insuficiencias se aprecian en reducido poder de decisión que tienen las Delegadas al Consejo Consultivo dentro de su institución, lo que debilita la capacidad de incidencia directa de la SEPREM en los sectores. También en la dificultad para incidir en la producción de información estadística de los sectores, lo que es congruente con lo

anterior. La principal debilidad aparece relacionada con los apoyos requeridos por el movimiento de mujeres en el marco de los Acuerdos de Paz.

#### AVANCES EN EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA MUJER EN LOS MINISTERIOS DE EDUCACIÓN, AGRICULTURA Y GANADERÍA, Y DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

A continuación se presentan los resultados obtenidos a partir de la aplicación de la batería de indicadores con que hemos operacionalizado la dimensión “Monitoreo de la Política de la Mujer en los Sectores” por la Secretaría Presidencial de la Mujer a los tres Ministerios considerados en este trabajo<sup>8</sup> con el fin de realizar un análisis comparativo entre éstos.

	<b>MONITOREO DE LA POLÍTICA DE LA MUJER EN TRES MINISTERIOS SOCIALES</b>	<b>MA GA</b>	<b>MSPA S</b>	<b>MINE DUC</b>
1	Política institucional incluye objetivos de equidad de género	80	60	60
2	Incorporación de la perspectiva de género en la Planificación institucional	60	60	20
3	Incorporación de la perspectiva de género en la planificación, monitoreo y evaluación de programas	40	80	60
4	Incorporación de objetivos de equidad de género en los proyectos sectoriales	60	40	60
5	Apoyo del organismo a los proyectos de equidad de género	60	40	60
6	Producción de estadísticas que permitan monitorear la Política	60	80	40
7	Publicación por el INE de estadísticas por sexo producidas por el sector	80	80	60
8	Medidas administrativas de Equidad de Género	80	60	60
9	Equidad de género en el gasto del sector	80	60	60
10	Influencia de la(s) Unidad(es) de la Mujer en el organismo desde que se crea la SEPREM	100	100	100
11	Estabilidad de la Unidad de la Mujer dentro del organismo	80	60	80
12	Posición de la Unidad de la Mujer dentro del organismo	60	60	80
13	Financiamiento de la Unidad de la Mujer que existe en el organismo	20	0	20
14	Calificación del Recurso Humano de la Unidad de la Mujer existente en el organismo	40	40	60
15	% de autoridades de niveles gerenciales que conocen la Política	100	80	40
16	% de funcionarios intermedios que conocen la Política	80	20	20
17	% de funcionarios capacitados en equidad de género	20	40	20
18	% de mujeres en puestos de decisión	20	0	40
	<b>PUNTAJE TOTAL</b>	<b>1120</b>	<b>960</b>	<b>940</b>
	<b>PUNTAJE MEDIO</b>	<b>62,2</b>	<b>53,3</b>	<b>52,2</b>

<sup>8</sup> Fuente: Los antecedentes para asignar los valores que alcanzan los indicadores provienen principalmente de: Del Cid Vargas, Paula et als. “Diagnóstico Institucional y Línea Basal. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.” Informe Final. Noviembre 2003.

De los resultados que se presentan en el Cuadro anterior llama la atención que el MAGA presente un puntaje medio significativamente más elevado que los otros dos Ministerios analizados, lo que se explica en parte porque allí, desde 1993, existe alguna forma de organización interna que impulsa medidas en beneficio de las mujeres. A ello se agrega que una integrante activa del movimiento de mujeres tiene un alto cargo allí, y que la Delegada se coordina muy activamente con la SEPREM. En el MINEDUC, en cambio, aunque también tiene desde hace años mecanismos internos de trabajo con la mujer, no se percibe el mismo dinamismo y el MSPAS tiene una Unidad de la Mujer de muy reciente creación.

La coordinación y asesoría de la SEPREM se percibe como una fortaleza al apreciarse una elevada incidencia en el incremento (100 puntos) del nivel de influencia de las Unidades de la Mujer dentro de sus respectivos Ministerios. Sin embargo, esa posición no es suficiente para lograr una incidencia real en la corriente principal del quehacer institucional. Solo en el MINEDUC este mecanismo ha logrado una posición verdaderamente de alto nivel, pero su poder queda limitado debido a que siendo una función asesora, su capacidad operativa disminuye. Por otra parte, se constata que el apoyo real en recursos humanos y financieros que reciben estas Unidades de la Mujer de parte de su Ministerio no es suficiente; en el MAGA y en el MINEDUC está levemente sobre la media (60 puntos), y en el MSPAS es bajo, alcanzando un valor de sólo 40 puntos.

Así, aunque la SEPREM ha logrado incidir en mejorar sustancialmente la influencia de las Unidades de la Mujer en estos Ministerios, se perciben dos debilidades importantes: por una parte está la carencia de financiamiento en el MSPAS (0 puntos) o el reducido monto que se le asigna al MINEDUC y al MAGA (20 puntos). En segundo lugar se percibe la insuficiente calificación técnica de parte importante de los recursos humanos que los servicios asignan a esta tarea, lo que demanda mayores esfuerzos de capacitación y disminuye la productividad de las Unidades de la Mujer. A ello se agrega la inestabilidad que caracteriza a sus integrantes, quienes deben ser ratificadas cada vez que cambia una autoridad. Probablemente ello se vea agravado en este período de transición, ya que la alta rotación de funcionarios públicos es una característica del Estado de Guatemala.

Una debilidad evidente es el bajo porcentaje de mujeres en puestos de decisión. En el MSPAS prácticamente no existen mujeres en altos cargo (0 puntos), en el MAGA sólo un muy reducido número (20 puntos), y algo más en el MINEDUC (sólo 40 puntos), probablemente debido a la composición por sexo de su principal contingente profesional, los profesores, que son mujeres aproximadamente en un 70%. Si bien se han tomado algunas medidas administrativas de favorecen la equidad de género (capacitaciones, horarios, cuidado infantil y otras similares) ciertamente no ha existido una igualdad de oportunidades para que las mujeres ocupen puestos de dirección en los ministerios.

El grado de avance en el proceso de institucionalización de la Política de la Mujer en las políticas sectoriales se refleja, en primer lugar, en la inclusión de sus objetivos en los objetivos del Sector. El MAGA presenta el resultado más elevado (80 puntos), pero en el MSPAS y en el MINEDUC este valor es mas bajo (60 puntos). Creo que es necesario

señalar, sin embargo, que aunque sólo la Reforma Educativa efectivamente incorpora la perspectiva de género como resultado de la acción de la Unidad de la Mujer, y no así su corriente principal, ello será de gran relevancia en el futuro y probablemente este indicador muestre un aumento interesante.

Ahora bien, tanto el MAGA como el MSPAS muestran resultados superiores a la media en la incorporación de la perspectiva de género en la Planificación institucional, sin embargo, el MINEDUC no avanza en esta línea, lo que probablemente se deba a que los esfuerzos de la Unidad de la Mujer están centrados en la Reforma Educacional.

Se percibe que existen distintas estrategias de parte de las Unidades de la Mujer en cada Ministerio para incidir en el ámbito institucional. El MSPAS presenta logros interesantes (80 puntos) en la incorporación de la perspectiva de género no sólo en la planificación, sino en el monitoreo y evaluación de programas sectoriales, lo que probablemente se relacione con una buena producción de estadísticas para monitorear la Política de la Mujer (80 puntos). No tiene igual resultado en los proyectos sectoriales mismos, (40 puntos) que por su gran cantidad no alcanza a cubrir.

El MINEDUC y el MAGA son un poco más débiles en estos indicadores. Cabe señalar, sin embargo, que el MAGA tiene una buena producción de estadística por sexo (60 puntos) por cuanto desde hace muchos años tiene proyectos financiados por organismos internacionales, multinacionales o de la cooperación, que habitualmente solicitan el registro de información por sexo de los beneficiarios. Ello ha facilitado una mejor incorporación de objetivos de equidad de género en los proyectos sectoriales específicos, pero no así en los programas, pues no se planifican, monitorean ni evalúan por sexo (40 puntos).

El MINEDUC, por el contrario, ha logrado incorporar parcialmente la variable sexo en la planificación, monitoreo y evaluación de programas (60 puntos) y en los proyectos sectoriales (60 puntos), pero no ha logrado producir estadísticas con perspectiva de género (40 puntos) debido a dificultades en la forma de recolección de la información que existe en el sistema educacional.

Al comparar a los tres sectores evaluados en su la producción de estadísticas sectoriales por sexo publicadas por el INE, y sus avances en la incorporación del clasificador de género en sus instrumentos de identificación de los destinatarios del gasto sectorial, se pudo observar que los tres ministerios muestran resultados superiores a la media. Esto es el fruto del trabajo de la SEPREM, por una parte con el INE para incrementar la información disponible por sexo, y por otra, con la Dirección de Presupuesto y SEGEPLAN para incorporar un clasificador de género que permita identificar a los destinatarios de los proyectos permitiendo distinguir en la asignación de recursos los que benefician a hombres o a mujeres. Este ha sido un importante desafío, pero la constatación de voluntad política para implementarlo, el trabajo adelantado que debió postergarse para el año 2005 por problemas del Presupuesto de la Nación ajenos a esta temática, y las limitaciones reales que tienen los Servicios para implementar una medida así, podrían haber mostrado resultados mucho más bajos, sin embargo no ha sido así, lo que resulta interesante de destacar.

Finalmente, es necesario tener presente que todas estas tareas probablemente se ven dificultadas o favorecidas, dependiendo del apoyo interno que encuentren las profesionales de la Unidad de la Mujer en el resto del Servicio. En el MAGA se aprecia que todas las autoridades de niveles gerenciales conocen la Política (100 puntos), entre un 60 y un 80% de sus funcionarios intermedios, y entre 20 y 40% de los funcionarios además está capacitado en equidad de género, lo que indudablemente es una situación favorable, pero que puede sufrir modificaciones sustanciales con el cambio de Gobierno. En el caso del MSPAS, también un elevado número de autoridades conocen la Política de la Mujer (80 puntos), pero muy pocos funcionarios intermedios (20 puntos), aunque han logrado trabajar en capacitación a nivel de los equipos de base (40 puntos). En el MINEDUC, en cambio, el conocimiento de la Política por autoridades es escaso (40 puntos), por funcionarios más escaso aún (20 puntos) y también es muy escasa la existencia de funcionarios capacitados en la perspectiva de género. (20 puntos)

En síntesis, la SEPREM ha incidido en mejorar el posicionamiento de las Unidades de la Mujer en los ministerios analizados, aunque también inciden otros factores como su propia historia, los trabajos que realizan y las personas que trabajan allí. Los sectores valoran el aporte técnico de la SEPREM, especialmente el apoyo directo a su labor y también su incidencia en el INE, la Dirección de Presupuesto y SEGEPLAN, que consideran logros estratégicos.

Las Unidades de la Mujer desarrollan estrategias diversas para avanzar en sus respectivas instituciones, lo que está determinado principalmente por las características y dinámicas propias de cada una de ellas. Lo que es viable en uno a veces no lo es en el otro, y viceversa. De allí que sus estrategias sean flexibles y adaptativas, permanentemente están requiriendo de respaldo político para impulsar sus acciones.

Es una debilidad manifiesta de los sectores la baja participación de mujeres en cargos de dirección. También es una debilidad el poco conocimiento de las políticas de las mujeres, y más importante aún, la escasa cantidad de funcionarios públicos con formación en la perspectiva de género. Ello, sumado a la alta rotación de estos funcionarios plantea un gran desafío a las políticas de capacitación que deberá desarrollar la SEPREM en el futuro.

SEGUNDA FASE: ANÁLISIS DE INCIDENCIA DE FACTORES INTERNOS:  
Proyecto "Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial de la Mujer".-

A continuación se analiza la incidencia del proyecto GUA/01/004 "Apoyo Integral a la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)" a la luz de los resultados presentados en la primera parte de este estudio. Como se ha señalado anteriormente, aunque no ha sido posible realizar un análisis de rendimiento, en esta etapa se analiza en profundidad la pertinencia de las acciones del proyecto pese a las limitaciones de tiempo y de vacíos en la información disponible.

OBJETIVOS, RESULTADOS, ACTIVIDADES Y PRODUCTOS DEL PROYECTO  
"APOYO A LA SECRETARIA PRESIDENCIAL DE LA MUJER".

OBJETIVO:

Contribuir a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres en Guatemala, mediante un apoyo la consolidación institucional, la incidencia en los órganos del Estado y en la representatividad internacional de la Secretaría Presidencial de la Mujer para el cumplimiento de su función como entidad asesora y coordinadora de las políticas públicas que promuevan el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de una cultura democrática.

OBJETIVO INMEDIATO 1

Fortalecer a la Secretaría Presidencial de la Mujer en su desarrollo institucional y en el ejercicio de su papel de coordinación, promoción, diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas para la equidad de género.

Resultado 1.1.

Los recursos humanos de la Secretaría y otras entidades claves de Gobierno/Estado fortalecidas en el tema de promoción de la equidad de género.

## ACTIVIDADES DOCUMENTADAS:

Fortalecer la coordinación entre SEPREM y el INAP para los procesos de capacitación del sector público	Firma de Convenio con INAP en 2001
Elaborar un Plan Nacional de Capacitación para funcionarias y funcionarios públicos	Informe de Edna Vaquerano 26/11/03
Diseño, validación, calendarización e implementación de Diplomado con personal de la Secretaría y otras entidades de gobierno	Se realiza conjuntamente con INAP en 2002. Informe que sistematiza la experiencia, de E. Quiroa, de 11/09/03
Elaboración y realización de Cursos de capacitación sectorial especializada, con personal de diferentes sectores del Estado	Se realizan diversos cursos de capacitación sectorial: inducción funcionarios SEPREM: S. Fadul 1-2/02; capacitación sobre Clasificador de Género: M. Gordillo, 12/03; M. Castro, 12/03; M. Paredes de H., 12/03; elaboración de Manual de aplicación.

EVALUACIÓN: El Diplomado de Género fue de muy buena calidad, y se diplomaron 45 funcionarias y funcionarios públicos y 5 obtuvieron diploma de participación. Fue la principal actividad de esta línea durante 2002 y los y las alumnas efectivamente adquirieron las competencias necesarias para su desempeño en el Estado. Lamentablemente un grupo importante tuvo que dejar el cargo con el cambio de Gobierno. Su incidencia, siendo de muy buena calidad, es de muy baja cobertura y muy alto costo.

El Plan de Capacitación es débil y sólo fue entregado en noviembre de 2003. Como se puede apreciar de los resultados de la medición, pese a su alta rotación, es una tarea necesaria y prioritaria dentro del Estado para la implementación de los objetivos de la Política de la Mujer en los sectores.

Durante 2003 el principal esfuerzo se centró en la capacitación de los funcionarios que deberán aprender a utilizar el clasificador de género. Se realizaron capacitaciones, se emitieron instructivos, etc., lo que muestra compromiso y voluntad política para su instalación. Se realizaron experiencias de aplicación, con resultados supuestamente positivos en más de la mitad de los servicios, lo que se verificará cuando sean puestos a prueba este año (14). Dado que no se aprobó el Presupuesto de la Nación para 2004, las modificaciones que lo implementaban quedarán pendientes. Ello permitirá que algunas dificultades para utilizarlo que se presentaron puedan ser superadas durante el primer semestre de 2004, y se pueda utilizar el Manual preparado para este fin. No obstante, ello dependerá no sólo de las competencias técnicas de los funcionarios y del proyecto elaborado, sino que también deberá contar con la voluntad política de las nuevas autoridades para dedicarle tiempo y recursos esta tarea.

Finalmente, se señala que el INAP no tiene poder coercitivo y además dispone de muy escasos recursos para operar. Dispone de una oferta de capacitación, la que debe ser solicitada por las entidades interesadas. En consecuencia, pese a las excelentes relaciones

establecidas, a que se ha integrado un módulo de género en el programa general dirigido a los funcionarios públicos, y se ha preparado un Plan de Capacitación, su capacidad de incidencia es baja pues depende de la demanda.

#### Resultado 1.2.

Sistema de indicadores de género que permita monitorear y evaluar la política y la situación de las mujeres guatemaltecas.

#### ACTIVIDADES DOCUMENTADAS:

1.Desarrollo de un sistema de indicadores de género para ser utilizado e implementado por las distintas entidades de Gobierno/Estado	2001 , 2002 y 2003 desarrollo de propuesta de indicadores; M.T.: P. Pinto; avance ver doc. P. Escobar; Se han logrado nuevos indicadores en sectores priorizados y en los 9 ejes de la política.
2.Realización y publicación de investigaciones y estudios sobre la condición, posición y situación de las mujeres guatemaltecas.	Estudio sobre presupuestos públicos y elaboración del perfil de género en la economía: Sonia Escobedo, julio 2003
3.Fortalecimiento de la coordinación intersectorial con el INE y otras entidades productoras y registradoras de información	En: Informe de Adm. por Resultados 3: Convenio firmado con INE año 2000. Negociación de Clasificador de Género en el SIAF con Finanzas y SEGEPLAN. Talleres y otras actividades de sensibilización, validación de nuevos con INE y sectores priorizados. Crecimiento de la producción de datos sobre violencia por efectos de la acción de CONAPREVI. (entrevista)
4. Difusión periódica de la información generada sobre la situación de las mujeres.	Informe de Avance de la Política 2002-2003. Publicación de Folleto y de Trifoliar.

#### EVALUACIÓN:

1) Se reportan numerosas actividades de sensibilización y de trabajo con las distintas entidades del Estado, tanto las instancias productoras de información estadística (sectores priorizados) como con el INE, con apoyo de organismos especializados de nivel internacional. Se ha logrado, con apoyo de PNUD, elaborar un listado de indicadores estadísticos amplio y completo. Se percibe que se ha realizado un gran esfuerzo en el logro de este objetivo y sus resultados son positivos, sin embargo, los antecedentes recogidos por este estudio señalan que, aunque han existido leves mejorías, aún la producción general de estadísticas en los ministerios priorizados presenta debilidades, pero especialmente en lo que se refiere a indicadores de género más complejos que la sola desagregación por sexo.

2) Los estudios sobre presupuestos públicos constituyen un aporte valioso y necesario para implementar esta estrategia en el Estado, lo que permitió avanzar en visibilizar a los beneficiarios de la acción del estado, por ende, diagnosticar la situación de las mujeres. El esfuerzo de desarrollar un Clasificador de Género es importante pues su instalación permanente significará un apoyo poderoso para la implementación de la Política en los sectores, según lo evidencia la medición de los avances que hemos realizado en este estudio.

3) El INE es una institución débil, carente de recursos, y la fortaleza de la relación positiva que se ha tenido con ellos depende de personas. Si bien existe un Convenio, este puede ser rescindido por una nueva autoridad y los procedimientos no han sido instalados en la normativa regular de recolección de la información con que procede habitualmente el INE. Se ha logrado sensibilizar y establecer vínculos de colaboración estrecha con funcionarios estables, pero sin capacidad de decisión. Personas anteriormente sensibilizadas y que colaboraban dejaron el servicio, por lo que se deberán reiniciar los contactos nuevamente. Se debe insistir, pues el punto de partida del trabajo de cabildeo con las nuevas autoridades es más alto, y podría lograrse una consolidación en este ámbito.

4) La SEPREM ha informado a las mujeres acerca de los avances de la política publicando materiales de difusión.

### Resultado 1.3.

Mecanismos de interlocución y diálogo con el Gobierno y la Sociedad Civil desarrollados y establecidos.

#### ACTIVIDADES DOCUMENTADAS:

1. Elaboración de una propuesta de marco jurídico-legal y social de la interlocución con el gobierno.	Informe de L.M.Zuleta consultoría en marcha. No se tiene producto a la vista.
2. Realización de un mapeo de instancias de mujeres y elaboración de directorio de organizaciones de mujeres, ONGs, y OGS que realizan acciones dirigidas al desarrollo integral de las mujeres.	Informe L.M.Zuleta 2002. Informe Adm por Resultados 1 y 2: Directorio de orgs. de mujeres, de ONGs y de OG. No hay producto a la vista.
3. Reuniones de diálogo con el gobierno y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil para establecer los mecanismos de interlocución y diálogo.	Informe L.M.Zuleta 2002 de asistencia a una reunión. Info de Adm por Resultados 3: espacios de interlocución con orgs de mujeres en el ámbito local en función de los CD
4. Intercambio de experiencias con otros países de la región.	Propuesta Consejo de Ministras de CA: W. Cabrera; 12/2003
5. Sistematización y seguimiento al funcionamiento de los mecanismos	No hay documentación.

establecidos.	
6. Publicación de informes de gestión pública de la SEPREM a organizaciones de mujeres de la sociedad civil.	2° (2002) y 3r (2003) Informes de Gestión SEPREM. Informes del Consejo Consultivo. Informe de Avance de la PNPDMG. Talleres-foros

1) Según se me informa en la SEPREM, han existido condiciones políticas adversas a las posibilidades de incidencia de este punto.

3) La incidencia de la SEPREM a nivel internacional ha sido elevada pues ha promovido la creación de un Consejo de Ministras de Centro América, ha preparado una propuesta de trabajo y Guatemala ha tenido un rol de liderazgo indiscutido en la región en este tema, así como una activa participación en todas las instancias en que participan los mecanismos de la mujer. Este avance se refleja con mucha claridad en la medición realizada.

4) La SEPREM ha dado cumplimiento cabal a su compromiso de mantener informadas a las mujeres acerca de su gestión a través de publicaciones oportunas y de calidad. Existe cierta sensibilidad en algunas organizaciones de mujeres porque los informes en ocasiones no les reconocen su participación en la presión que han ejercido en torno a demandas o logros que la SEPREM incluye en su Informe de Gestión.

## OBJETIVO 2

Promover el desarrollo de estrategias para impulsar la equidad de género en áreas prioritarias del desarrollo humano de las mujeres.

Resultado 2.1.

Estrategia de apoyo integral del Programa Nacional de Violencia contra las Mujeres elaborada.

### ACTIVIDADES DOCUMENTADAS:

Formulación de la base documental para el fortalecimiento de la institucionalidad que garantice la articulación de acciones contra la violencia intrafamiliar y contra las mujeres: <ul style="list-style-type: none"> <li>- elaboración del plan estratégico de la CONAPREVI</li> <li>- elaboración del Plan Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer</li> </ul>	Plan Nacional CONAPREVI 18/12/20002 Modelo de Atención para Sobrevivientes 12/02 Guía para Personal que trabaja tema s/f Informe final: consultora AGENDA.  Consultoría para realizar proceso de validación interna del Plan. En: Informe de Administración por Resultados 4.
Formulación de contenido operativo que viabilice la ejecución de los planes y proyectos de la CONAPREVI <ul style="list-style-type: none"> <li>- elaboración del Plan Bianual 2002-</li> </ul>	Se contrató a O. Madariaga como Gerente de CONAPREVI: (Info Adm x Result 4) Informes de Actividades Gerenciales de CONAPREVI: O. Madariaga

2003 - elaboración del Plan de Desarrollo Institucional de CONAPREVI	Propuesta de Estrategia de Capacitación: informe AGENDA
Establecimiento del marco estratégico de coordinación con la Defensoría de la Mujer de la Procuraduría de DDHH y otras para la erradicación del problema de violencia intrafamiliar y contra las mujeres a escala nacional	Participa en coordinación: O. Madariaga
Elaboración de los Informes de país sobre el avance en el tema de la violencia contra las mujeres	Informe L.M. Zuleta: se cumple con las consutorías sobre Violencia

2.1. Con la excepción de los productos revisados y anotados más arriba, que son del año 2002, existe escasa información acerca del trabajo de SEPREM con CONAPREVI, aunque forma parte de esta instancia. Se ha financiado con recursos del Proyecto la persona que ha cumplido funciones de Gerencia del proyecto en CONAPREVI (O. Madariaga). Según la coordinadora de CONAPREVI, que participa en dicha instancia en representación de la sociedad civil en forma no remunerada, el trabajo y el apoyo de la SEPREM es escaso, y percibe que les perjudica que sus presupuestos les sean asignados a través de la SEPREM. Estima que mejorará porque ahora se ha establecido una sublínea específica para CONAPREVI, pues los recortes presupuestarios a la SEPREM también las ha afectado negativamente por haber sido consideradas como un Programa de la SEPREM. Ellas se perciben y autodefinen como “ente rector” en el tema de violencia, por lo que se consideran pares de la SEPREM y no dependientes.

## Resultado 2.2

Estrategia para promover reformas legales que eliminen la discriminación hacia las mujeres elaborada

### ACTIVIDADES DOCUMENTADAS:

Realización de Diagnóstico de la situación legal actual	L.M.Zuleta reporta Informe de Consultoría legal jurídico en 1er semestre 2002
Elaboración de propuestas pendientes de reformas legales.	Propuesta de Reforma al Código Civil y a la Ley de Tribunales de Familia 11/03
Elaboración de estrategia para promover reformas legales	Consultoría legal jurídica se reorienta hacia CEDAW en 2° semestre 2002 (L.M.Z)
Facilitar la consulta y consenso de distintas iniciativas de ley	No hay información

Las iniciativas legales no aparecen destacadas en ninguna fuente de información relevante, con la sola excepción de la CEDAW, cuyos logros superaron la programación inicial de este proyecto, lo que explica y justifica la reorientación de los recursos del proyecto hacia tales fines, según lo informa L.M. Zuleta. No existe información de los procedimientos utilizados para la modificación presupuestaria.

### Resultado 2.3.

Estrategia para promover la participación y el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (local, departamental, regional y nacional) y en otros espacios de descentralización del Estado.

#### ACTIVIDADES DOCUMENTADAS:

Realización de diagnóstico de la situación actual de la participación de las mujeres en el Sistema de CODEDURs y en las instancias del Estado	Realizado con consultoría que reporta LMZ, pero no se dispone del documento.
Identificar instancias públicas y privadas que realizan acciones a favor de la participación política de las mujeres	Programado para Nov. y Dic. 2002 según reporta LMZ. No se dispone de documentación
Promover jornadas de sensibilización y formación de mujeres para el ejercicio pleno de la ciudadanía	Solo: Guía Didáctica con Programa de Capacitación para la participación de las mujeres en los CODEUR: SEPREM 2002
Realizar procesos de sensibilización sobre equidad de género a las autoridades locales	Talleres a autoridades locales realizados entre Junio-Oct 2002 (LMZ)
Definir una estrategia de participación de las mujeres en todas las instancias del Estado.	Taller interno para definir estrategia/ 2002 Lograda inclusión de una representante de la SEPREM y 2 de orgs de mujeres en CODEUR.

Esta línea puede ser evaluada muy positivamente desde el punto de vista de su incidencia puesto que sobrepasó los resultados esperados, y la estrategia diseñada y consensuada, fue implementada y tuvo éxito, siendo este uno de los principales avances en la institucionalización de la SEPREM en la medida en que una representante institucional queda incorporada, de acuerdo a la Ley de Consejos de Desarrollo Regional Urbanos y Rurales, en cada Consejo Regional y Departamental del país. Esta actividad tiene una incidencia importante en los resultados alcanzados en la medición realizada anteriormente.

### Resultado 2.4.

Proyectos enfocados a la ejecución del Plan de Equidad de las Mujeres elaborados y promovidos.

## ACTIVIDADES DOCUMENTADAS:

Elaboración de cartera de proyectos enfocados en la salud, educación y trabajo	LMZ e Info Adm por Result 1 y 2: Estudios sobre Currículo en E. Básica; Género y educación: guía didáctica y guía metod. elab. por SEPREM/MINEDUC/CNDRPI; 2003; módulo de salud sexual y reproductiva con CONALFA; mortalidad materna con MSPAS; sobre sistema de estadísticas e indicadores con enfoque de género, y sobre formación y capacitación en género, presentados a SEGEPLAN
Elaboración de proyectos de investigación sobre temáticas específicas de la mujer	Género y salud: estudios sobre mortalidad materna de M. Cardona para MSPAS; 2003
Elaboración de cartera de proyectos enfocados para combatir la pobreza.	Elab. propuesta de proyecto "Estrategia de Reducción de la Pobreza" Fuente: IAR2
Elaboración de cartera de proyectos enfocados en la sensibilización a los medios de comunicación sobre equidad genérica.	Diseño página web de la SEPREM ejecutado LMZ reporta Boletín Informativo. No se dispone del producto.
Gerencia, gestión y promoción de proyectos.	No hay información

La cartera de proyectos de investigación muestra que su elaboración ha permitido que se lleven a cabo importantes proyectos de la SEPREM, como el trabajo de capacitación y de construcción de indicadores. Asimismo, el estudio sobre mortalidad materna para establecer una línea basal es una importante contribución a la planificación en salud de la mujer. Se tienen a la vista los informes de dos de los trabajos realizados: una guía para educación y un estudio sobre mortalidad materna entregados casi al finalizar el proyecto. Según antecedentes disponibles, el retraso en estas entregas se debe a que hubo dificultades tanto en la elaboración de los Términos de Referencia, lo que retrasó algunas de estas consultorías.

Dada la cantidad de estudios que requiere y de consultorías que encarga, la SEPREM debiera disponer de personal calificado para orientar con seguridad esta tarea. Se percibe la existencia de dificultades en esta materia, lo que coincide con la debilidad que presenta en la medición realizada anteriormente. Si tuviese un Departamento de Estudios, existirían las competencias técnicas dentro de la institución para elaborar fácilmente Términos de Referencia, dirigir y supervisar estudios y elaborar materiales sólo cuando sea necesario. Una guía didáctica y una guía metodológica es un trabajo de elaboración de materiales de alta complejidad, por lo que esta consultora considera que este tipo de trabajos es preferible encargarlos a especialistas.

### OBJETIVO INMEDIATO 3

Apoyar a la SEPREM en su función de vigilancia del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Guatemala y en los Acuerdos de Paz en materia de Derechos Humanos de las mujeres.

#### Resultado 3.1.

Elaborado, consensuado y ejecutado un plan de trabajo con el Foro Nacional de la Mujer que contenga mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de los compromisos relativos a las mujeres en los Acuerdos de Paz.

#### ACTIVIDADES DOCUMENTADAS:

Talleres para integrar los lineamientos de los planes de acción del FNM y de la SEPREMU en cuanto al seguimiento de los compromisos relativos a las mujeres en los Acuerdos de Paz.	Información complementada por fuente directa: Ayuda Memoria levantada por el FNM de las reuniones con la SEPREM para discutir los lineamientos de los Planes de Acción. Rodríguez, A.: Propuesta de Proyecto "Fortalecimiento de la Ciudadanía de las Mujeres Guatemaltecas", SEPREM/FNM, 10/2003.
Elaboración de un plan de trabajo conjunto para incidencia en el Estado	No se realizó el Plan de Trabajo conjunto para incidencia en el Estado.
Realización conjunta de la evaluación sobre los avances en la participación de las mujeres.	Se realizó la evaluación, pero el proceso de consulta e informe preliminar validado fueron financiados por otro proyecto PNUD con aporte de Suecia (GUA/96015)
Realización de un plan de acción conjunto en base a la evaluación de la participación de las mujeres.	Publicación "Plan de Acción para la Plena Participación de las Mujeres 2001-2012" SEPREM/FNM

Estas actividades, si bien fueron realizadas y culminan con los productos solicitados, dejan entrever que falta mejorar los niveles de coordinación entre el FNM y la SEPREM, lo que se tradujo finalmente en que no se realizó un Plan de Trabajo conjunto para incidir en el Estado. Esta falencia es consistente con los resultados que presenta la medición realizada.

Cabe señalar que en los logros que se observan en este objetivo tiene un peso importante el aporte proveniente de otro proyecto PNUD con aporte de la Cooperación Sueca (GUA/96015), que facilitó la discusión y el logro de acuerdos entre la SEPREM y el FNM, y generó algunos espacios de trabajo conjunto (validación de Guías Educativas y de módulos de capacitación del Sistema de Consejos de Desarrollo, entre otros.)

### Resultado 3.2.

Elaborada, consensuada y ejecutada una estrategia de divulgación y cumplimiento de la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en coordinación con la Defensoría de la Mujer Indígena y el Foro Nacional de la Mujer (compromiso 26).

#### ACTIVIDADES DOCUMENTADAS:

Talleres con la DEMI y el FNM para definir acciones coordinadas y mecanismos de articulación, en torno al compromiso 26 de los Acuerdos de Paz	Informe Talleres Regionales de Capacitación de Capacitadoras CNP/DMI: C. Cabrera 1/12/03
Integración de propuestas y elaboración de plan conjunto.	Solo iniciativas puntuales: SEPREM apoya la Ley de Acoso Sexual resultante de Proy GUA/96015 que apoya a la CPDMI
Institucionalización de los mecanismos formales de articulación, convenios o cartas de acuerdo con COPREDEH/DEMI y SEPAZ/FNM.	LMZ informa la existencia de consultorías, pero no hay antecedentes.
Preparar un plan de divulgación de la CEDAW de manera conjunta.	Versión popularizada CEDAW Materiales de plan de divulgación de CNPDMI
Divulgación de la CEDAW con un enfoque multicultural a través de publicaciones y actividades especiales: <ol style="list-style-type: none"> <li>Diseñar y editar video promocional de la CEDAW</li> <li>Realizar una presentación en multimedia del texto CEDAW</li> </ol>	Video elaborado: Informe LMZ 2002 Materiales de divulgación escrita de SEPREM y otro de CNPDMI Propuesta para 2004 de seguimiento de divulgación CEDAW: CNP/DMI 12/03
Preparar estrategia de cabildeo con instancias de Gobierno y Sociedad Civil para la ratificación del Protocolo Opcional de la CEDAW por el Congreso.	RATIFICADO Presentación ante CEDAW en NY 08/02 Participación en Mesa Directiva Conf. Regional (Stgo de Chile) 09/02
Difusión de los avances de país.	Publicación "Recomendaciones del Comité de la CEDAW al Estado de Guatemala" Publ. 3° y 4° Informe Combinado y 5° Informe de la CEDAW, SEPREM 08/02 SEPREM: Borrador 6° Informe CEDAW

El objetivo sustantivo de esta línea ha sido logrado más allá de lo planificado inicialmente, pues no solo se desarrolló una estrategia, sino que el Protocolo fue Ratificado y Guatemala ha tenido plena participación, actualizando la entrega de Informes de País con la entrega del 5° Informe y respecto del 6° Informe, ya se envió el documento oficial a Washington para su aceptación por la CEDAW el 9 de enero 2004. El informe contiene información

proporcionada por la DEMI, y del Foro se informó lo correspondiente a su creación, de acuerdo al articulado.

No obstante, la ratificación del Protocolo o de los compromisos firmados en los Acuerdos de Paz fue reducida y de poca incidencia. También se aprecia una débil coordinación de la SEPREM con la DEMI y con el FNM en la divulgación y cumplimiento de compromisos en el ámbito nacional, particularmente en torno a los Acuerdos de Paz. Pese a que el PNUD administra también un proyecto de apoyo a la DMI, no se producen acercamientos por esa vía. A ello se agregan las acusaciones de racismo al interior de la SEPREM, lo que contribuye al distanciamiento entre ambas instituciones.

Estos procesos coinciden con los bajos resultados en los indicadores relacionados con los Acuerdos de Paz consignados en la medición de los avances en el proceso de institucionalización de la PNPDMG, lo cual es de lamentar toda vez que dicho documento es un instrumento de política pública que permite dar seguimiento a casi la totalidad de los compromisos de las mujeres planteados en los Acuerdos de Paz.

## ANÁLISIS DE INCIDENCIA DEL PROYECTO.

La incidencia del Proyecto "Apoyo Integral a la SEPREM" ha contribuido en gran parte a los avances en el proceso de institucionalización de la Política de la Mujer en Guatemala, aunque en algunas líneas de trabajo se pueden identificar insuficiencias necesarias de subsanar. Así, de lo expuesto en este Capítulo se puede apreciar que existen resultados que pueden ser definidos como plenamente logrados, otros logrados, y otros con resultados deficientes.

### 1.- Pertinencia de las acciones del proyecto,

#### 1.1.- Fortalecimiento de la SEPREM

Se aprecia que, pese a la precariedad institucional, presupuestaria y de recursos humanos, existen logros que reflejan un importante esfuerzo de dirección, con mayor fortaleza en la dirección política al más alto nivel que en la gestión directiva interna.

Los cursos de inducción y capacitación del personal de la SEPREM, en cambio, son un requisito indispensable para su adecuado funcionamiento, lo que hace necesario que, y precisamente a causa de la alta rotación de su personal, esta tarea se mantenga hasta que la institución se consolide. Llegará un momento en que existirá una masa crítica de personas capacitadas para trabajar en la SEPREM, pero durante algún tiempo al menos será necesario apoyar esta necesidad.

No obstante, ciertamente el principal factor a considerar es la carencia de recursos humanos y materiales que tiene la SEPREM para dar cumplimiento a sus funciones en forma adecuada. Ello les impide lograr mayores avances en el diagnóstico de necesidades de planificación, de producción de información estadística, y de asesoría en los estudios de género que requieren los sectores.

## 1.2.- Incidencia en el Estado.-

En primer lugar el proyecto ha contribuido de forma sustancial a que la SEPREM pueda dar cumplimiento a sus funciones, aunque aún en forma insuficiente. Cabe señalar que los exiguos recursos que le proporciona el Estado no habrían alcanzado para lograr el grado de incidencia en el Estado, en temas tales como la producción, recolección, procesamiento y análisis de información estadística. Este proyecto también ha tenido importante incidencia en su trabajo con los sectores, y con INAP, SEGEPLAN y la Dirección de Presupuesto.

Los logros en materia de indicadores reflejan un nivel de avance en la institucionalización de las políticas públicas que debe ser valorado positivamente, especialmente en la medida en que es un tipo de incidencia en el Estado de tipo estratégica. Parece necesario y pertinente continuar trabajando en el uso del Clasificador de Género. Ello se justifica tanto por la dificultad del instrumento como por su importancia, y por tratarse de una actividad que no tendrá costos recurrentes cuando quede debidamente instalada en SEGEPLAN.

También se aprecian logros, aunque no tan elevados, en la implementación del sistema de indicadores de género en las distintas entidades del Estado. Dirigir el esfuerzo en este sentido es correcto en la medida en que es el ámbito de mayor relevancia para el monitoreo de la Política de la Mujer. Ello permitirá ir construyendo línea basal en distintos ámbitos, --como se ha hecho con mortalidad materna--, y contribuye a mejorar la incidencia en el sector.

El INE debe ser un aliado estratégico, aunque hay que tener presente que su debilidad institucional no garantiza logros estables. Es recomendable colocar esfuerzos de largo plazo, pero apoyados en alianzas que fortalezcan la institucionalidad, pues es una dimensión de todo el Estado Guatemalteco que requiere de mayor desarrollo y estabilidad. El esfuerzo conjunto con los ministerios sectoriales, INE y SEPREM, y también con CONAPREVI ha logrado un aumento en la producción de información estadística sobre violencia, pero requiere mejor coordinación entre entidades productoras de la información y quienes trabajan las estadísticas. Reiniciar trabajo de sensibilización y cabildeo con nuevas autoridades es indispensable para dar continuidad a un proceso de institucionalización en marcha.

Los logros en materia de capacitación también son muy importantes y han permitido que se comprenda la planificación de género, lo que abre puertas y permite avanzar en las tareas planificadas. Dada la realidad del cambio de autoridades, que no sólo ocurre con ocasión de cambios de gobierno, sino que también ocurre cuando se producen cambios en las autoridades máximas de los servicios, es necesario combinar, en la composición de las

personas que se capacitan, autoridades con técnicos permanentes. Estos últimos deben ser los destinatarios de los aspectos más técnicos de la planificación de género, en cambio aquellos que tienen probabilidades de rotar pero que tienen la incidencia política, pueden ser abordados en estrategias más centradas en la sensibilización. Parece conveniente, asimismo, que los grandes esfuerzos que requieren los Diplomados y otras estrategias de capacitación de este nivel se trabajen en alianza con las universidades además del INAP, pues si bien este último tiene mucho reconocimiento en todo el país, no cuenta con los recursos, flexibilidad y oportunidades que actualmente tienen las universidades para ofrecer un servicio de esta naturaleza.

Una consideración adicional respecto de la capacitación es la incidencia indirecta que podrían tener trabajos que se realizan en otras líneas sobre la formación de los recursos humanos. Un comentario frecuentemente escuchado ha sido que las consultoras realizan la tarea y luego se van, por lo cual se lleva con ella lo aprendido durante la realización de la consultoría. Es preciso buscar formas de trabajo con consultoras que tengan la cualidad de acompañamiento al quehacer de las propias funcionarias de la SEPREM. Es la puesta en práctica, creativamente, de la estrategia educativa de "aprender haciendo", en la cual la funcionaria realiza la tarea, acompañada o apoyada por una persona que desempeñe la función de profesora, "mentora" o guía de su trabajo. En el campo de la educación, la innovación pedagógica ofrece posibilidades que no sólo permiten aprender más y mejor, sino que además, resultan mucho más económicas que las tradicionales.

Los cursos de inducción y capacitación del personal de la SEPREM son un requisito indispensable para su adecuado funcionamiento. No obstante, a causa de la alta rotación de su personal, hace necesario que esta tarea se mantenga hasta que la institución se consolide. Llegará un momento en que existirá una masa crítica de personas capacitadas para trabajar en la SEPREM, pero durante algún tiempo al menos será necesario apoyar esta necesidad.

### 1.3.- Compromisos surgidos de los Acuerdos de Paz

En esta materia se encontraron algunos factores de incidencia muy positivos, pero en otros se aprecia debilidad. Entre los primeros, se puede mencionar que el mayor logro en términos de resultados es la incorporación de las organizaciones de mujeres y de la SEPREM a la Ley de CODEUR, contribuyendo a promover los objetivos de participación en todos los niveles del Estado. En el caso de la Ratificación de la CEDAW, que obtuvo mayores logros que los planificados inicialmente, se desarrolló un trabajo conjunto con otros organismos, lo que está relacionado con uno de los fines del proyecto, que es dar seguimiento a los Acuerdos de Paz fortaleciendo a las instancias que allí se generaron.

Sin embargo esta no es una relación consolidada. Respecto a la CONAPREVI y a las actividades con el FNM y con la DEMI, se ha constatado la presencia de conflictos – manifiestos y ocultos – entre éstas instancias mixtas sociedad civil-Estado y la SEPREM, que es una institución propiamente del Estado.

Se percibe, además, que en el último tiempo ha existido un cierto grado de desconfianza del movimiento de mujeres hacia la SEPREM en la medida en que pertenecía a un Gobierno que perdió el apoyo de muchas organizaciones. Probablemente esto se

relacione también con la dificultad que se observa en el logro de los resultados en todas estas líneas, independientemente de las actividades y consultorías que se hayan podido realizar, que no expresan realmente un trabajo conjunto. Es el caso del proyecto FNM/SEPREM, propuesta recientemente preparada a fines de 2003, de un costo muy elevado, y cancelada por la SEPREM pese a que ésta no ha sido aprobada por el FNM.

Lo mismo se observa con la DEMI en diversos aspectos. Las acusaciones de que existe racismo en la SEPREM no están ausentes del distanciamiento que se observa, por ejemplo en la evaluación de las actividades de difusión de la CEDAW, dónde se aprecian dificultades para realizar juntas la capacitación, y cada institución dice que la actividad ha sido financiada por proyectos propios.

En síntesis, la pertinencia de las acciones del proyecto debe ser analizada considerando todos los factores antes señalados. Por una parte, el apoyo a la generación de herramientas bases de la planificación con fines de monitoreo y evaluación de la Política, tales como estadísticas y clasificadores ha resultado positivo. Asimismo, la capacitación del recurso humano, con las limitaciones naturales que se han señalado, ha sido de alta pertinencia puesto que visibilizó el tema, dio origen a nuevas acciones y se proponen recomendaciones que indudablemente requerirán de contrapartes dentro de la SEPREM. La incidencia en los sectores del Estado, aunque es incipiente, se verá crecientemente favorecida con estas líneas.

También parecen haber sido muy pertinentes aquellas líneas que contribuyen a la incidencia internacional, las que superaron las expectativas y colocaron a Guatemala en una posición destacada en el plano internacional.

Aunque el objetivo de promover la participación en los CODEUR se proponía favorecer la participación, ello no sólo es pertinente respecto de este propósito, sino que además, ha contribuido fuertemente al fortalecimiento de la SEPREM como institución que (debiera) tener oficinas en todo el país.

Finalmente, los objetivos relacionados con otras instancias parecen tener un mayor grado de dificultad. Un antecedente que es preciso tener en consideración es la definición de funciones que cada directora de estas entidades ha expresado, donde queda de manifiesto que existe conflicto de roles por superposición de funciones. La CONAPREVI es rectora en violencia, la DEMI en materia de mujer indígena, y la SEPREM en toda la política de la mujer en el Estado, pero tanto CONAPREVI como la DEMI son instituciones mixtas Estado-sociedad civil y perciben que cualquier cosa que haga la SEPREM en este campo es injerencia en sus respectivos ámbitos de rectoría. Eso se transforma en una limitante para un mayor acercamiento de la SEPREM a dichas entidades, y probablemente ha tenido una incidencia negativa en los resultados de las líneas del proyecto que se ven cruzadas por esta problemática, que no es de responsabilidad de ninguna de las partes involucradas, sino más bien del diseño institucional que las caracteriza.

## 2.- Calidad y transparencia de los procesos administrativos.

Respecto de la calidad y transparencia de los procesos administrativos, no voy a emitir juicios porque no tengo antecedentes suficientes. No obstante, debe dejar constancia de que ha existido un cierto grado de desorden administrativo que ha impedido que esta evaluación pueda, entre otras cosas, incluir el análisis de rendimiento. También debo dejar constancia que se ha realizado una auditoría y, según se informa, no existe irregularidad en el uso de los dineros.

## 3.- Los aportes del Gobierno de Guatemala.

Respecto de los aportes del Gobierno, aunque los antecedentes acerca de los aportes que recibe la SEPREM provenientes del Presupuesto de la Nación están en los Informes de Gestión, no es posible identificar a qué proyectos debe imputarse su gasto. Aunque tengo suficientes antecedentes para emitir juicios, los recursos asignados en el Presupuesto está dirigido a sueldos y salarios del personal que se desempeña dentro de la institución, pero es insuficiente. Casi todas las actividades que se ejecutan son financiadas por la Cooperación Internacional.

## ANÁLISIS DE INCIDENCIA DE FACTORES EXTERNOS.-

Los factores externos estarán relacionados con el contexto político (nacional e internacional), así como con el contexto económico, social y cultural del país. En esta fase del estudio se recogieron las percepciones de los distintos actores con respecto a la realidad observada en las etapas anteriores.

Las entrevistas son un instrumento para identificar y explorar otras dimensiones del proceso de institucionalización de la política de la mujer. En otras palabras, las entrevistas podrán permitir “encontrar lo imprevisto” y ampliar la perspectiva del análisis ya sea en términos de validación o de cuestionamiento de los resultados de las fases anteriores del estudio, incluyendo el concepto de proceso de institucionalización de una política del entrevistado y de cuáles son sus expectativas con respecto a la SEPREM.

### 1.- INFORME DE ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD.-

#### 1.1. Avances en la institucionalización de la política.-

La institucionalización de la política ha alcanzado niveles moderados de avance desde la perspectiva de las entrevistadas. En general, existe coincidencia en valorar ciertos avances específicos en el proceso, sobre todo porque antes no había nada en esta materia, desde ese punto de vista toda acción realizada es logro. En este sentido, se presentan ciertas diferencias en los distintos sectores en relación a cómo califican el proceso. La evaluación de los adelantos en esta materia tiende a ser más positiva por parte de las funcionarias de la propia SEPREM y de los organismos del gobierno priorizados, que por las representantes de la sociedad civil y las instituciones mixtas quienes conservan una postura un poco más crítica al dimensionar los avances.

En este escenario, las funcionarias de la SEPREM realzan como manifestaciones de avance el desarrollo de indicadores, la mayor capacitación, la edición de publicaciones y la coordinación alcanzada entre los distintos actores involucrados en el tema de género. Coinciden en señalar como el gran hito en el avance de la institucionalización de la política, al desarrollo del clasificador de género que ha significado un aporte sustantivo en materia de definiciones presupuestarias destinadas a promover la equidad de género al interior de los distintos organismos del Estado, acentuando la injerencia de la mujer como sujeto de política pública.

Paralelamente a esta mirada positiva de los avances logrados, las funcionarias de la SEPREM critican ciertos aspectos que dificultan el proceso como por ejemplo la dependencia hacia la voluntad individual de las personas, que, desde su punto de vista, obliga a un proceso de sensibilización permanente sobre todo acerca del valor de la información y la necesidad de manejarla dentro de ciertos parámetros, lo que le demanda mucha energía a la institución.

Asimismo, el cambio de funcionarios en las áreas vinculadas a género dentro de las distintas instancias gubernamentales con que operan afecta el quehacer y genera retrocesos en los avances que se logran. Esto se ha hecho sentir especialmente en el contexto de cambio de mando, en que incluso las Delegadas mismas no tienen muy clara su continuidad, lo que desde su perspectiva, congela el proceso de institucionalización.

Vinculado a lo anterior, aparece el cuestionamiento por parte de la SEPREM al grado de penetración que han alcanzado como institución en los organismos priorizados, donde muchas veces la incidencia se queda a nivel intermedio y no llega a quienes toman las decisiones lo que también se constituye en un obstáculo para implementar la política.

Igualmente, la SEPREM considera que ha costado avanzar en la institucionalidad debido a la dificultad que han constatado de poner de acuerdo a la diversidad de organismos provenientes tanto del gobierno como de la sociedad civil, involucrados en la adopción, promoción e implementación de la política.

Se podría decir que lo que mejor sintetiza la evaluación de las funcionarias de la SEPREM respecto al avance de la política es que hay avances en la planificación, pero pocos avances concretos, lo que en mayor o menor medida es compartido por las entrevistadas que representan a los distintos sectores.

Por su parte, las instituciones gubernamentales priorizadas valoran los niveles de institucionalización alcanzados, aunque reconocen que no es un avance extraordinario. Destacan que les permite visualizar un futuro optimista en base a que se han experimentado pequeños pero significativos logros. En este sentido, existe la percepción de que si bien no se ha instalado una perspectiva de género en todo el sector público, sí existen áreas que se han visto claramente influidas por este enfoque.

Existe coincidencia entre las representantes de los organismos priorizados con las funcionarias de la SEPREM en cuanto a que el desarrollo del clasificador de género ha sido un factor que ha fortalecido el avance en el proceso de institucionalización.

Entre los avances más tangibles de la política, las representantes del sector público identifican además la capacitación y la asistencia técnica, así como el incremento en el grado de participación de las mujeres, el que se ha producido fundamentalmente por el apoyo político que ha permitido avanzar significativamente en el marco legal; éste, a su vez, ha permitido el desenvolvimiento de las mujeres en instancias valiosas como los Consejos de Desarrollo.

Mucho más crítica con los avances alcanzados se presenta la opinión de las representantes de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, quienes evalúan la institucionalización como un proceso complejo que no ha estado exento de obstáculos que han impedido avanzar más consistentemente en la línea que ellas hubiesen querido desde que empezaron a promover la generación de un organismo gubernativo que las representara.

En este sentido, coinciden en relevar la necesidad de una institucionalidad ejecutora que permita avanzar fuertemente en la consolidación de la política de género. Surge aquí en su discurso una cierta decepción por la instauración de la SEPREM en reemplazo del organismo que ellas habían promovido y que no fue posible obtener.

Pese a esta perspectiva crítica, desde su visión, reconocen algún avance en el seguimiento estadístico desagregado por sexo. No obstante, insisten en que hay que seguir profundizando.

Las organizaciones mixtas en tanto, evalúan que la institucionalización ha ido avanzando, pero de manera lenta e incipiente en relación a sus aspiraciones. Es posible constatar en estas instituciones un fuerte sentido de apropiación de la promoción de la política basado en su trayectoria en el tema de género, que les hace atribuirse gran parte de los logros alcanzados, sobre todo en lo que se refiere a instalación del tema.

Una de las representantes de estas instituciones es especialmente crítica con el rol de la SEPREM a quien sindicada como un obstáculo, sobre todo porque la modalidad con que ellas están insertas les dificulta el acceso a recursos. Otra con una postura intermedia señala que la Secretaría ha sido importante, no obstante, tiene limitaciones, basadas fundamentalmente en su dificultad para aunar los diferentes intereses de las organizaciones que tienen alguna injerencia en el ámbito de género, sin embargo le reconoce un logro en cuanto a abrir espacios para el diálogo. También hubo una entrevistada que valoró a la SEPREM en sí misma como una manifestación del avance en el proceso de institucionalización, avance que instala como un mérito de las propias organizaciones.

Es justamente esta evaluación de la injerencia específica de la SEPREM en el proceso de institucionalización, la que se desarrolla con mayor profundidad en el siguiente punto.

#### 1.2.- Aporte específico de la SEPREM al proceso de institucionalización.-

Desde la propia SEPREM, existe una valoración muy positiva de su aporte, basado en proyectos y experiencias concretas y tangibles que, desde el punto de vista de funcionarias entrevistadas, avalan su existencia.

Uno de los aportes destacados por las entrevistadas que pertenecen a la institución, es su rol en capacitación, lo que ha permitido dar pasos positivos en sensibilizar y crear conciencia respecto al enfoque de género. Ahora bien, pese a que lo consideran valioso no todas comparten la pertinencia de esta tarea en relación a sus funciones.

Por otra parte, las funcionarias coinciden en destacar la presencia de la secretaría en distintas instancias de coordinación, negociación y cabildeo. Desde su perspectiva, esto ha permitido fortalecer los mecanismos al interior de las instituciones que le dan permanencia a la política y significativos avances en la generación de un marco legal, como la aprobación del protocolo de CEDAW, la generación de Consejos de Desarrollo con una importante participación de mujeres y con incidencia de la SEPREM, y la gestación de una ley de descentralización con enfoque de género.

Aunque ya se ha mencionado, el clasificador de género aparece nuevamente entre las funcionarias como el gran aporte a la institucionalización, destacando que este mecanismo es producto de la gestión de la SEPREM y que para su uso la secretaría tuvo que hacer una inversión relevante en capacitación dado que los organismos de gobierno no sabían utilizarlo. Gracias a esta labor de la institución, hoy lo tienen incorporado en gran parte de los organismos de gobierno, lo que ha influido positivamente en darle una dimensión nacional a la política.

En lo específico, las entrevistadas destacan como aporte de la SEPREM haber mejorado las estadísticas que facilitan y orientan la planificación en esta área, así como el desarrollo de contenidos de lo que se quiere lograr en el ámbito de género.

En relación a líneas más puntuales, la generación de una estructura adecuada y que focaliza la acción como la Plataforma y el Consejo Consultivo son valorados al interior de la institución como una incidencia positiva en el proceso. Así también, realzan la incorporación del enfoque de género en los sectores de salud y educación.

En este contexto de múltiples factores valorados como aporte a la institucionalización por parte de sus propias integrantes, aparece como un elemento crítico la dificultad de avanzar y formular consensos con las instituciones de la sociedad civil. Aunque, al mismo tiempo, destacan que hoy existe un escenario en que se han logrado avances valiosos que han permitido que las representantes de la sociedad civil comprendan que SEPREM tiene que existir para obtener logros que podrían servir de base para establecer el ente rector, al que tan intensamente aspiran las organizaciones no gubernamentales.

Desde las instituciones de gobierno valoran el apoyo de la SEPREM, sobre todo en lo que se refiere a instalar la visión de política pública en el tema de género.

Acorde a lo planteado por las funcionarias de la propia institución, se valora en los sectores priorizados, el clasificador de género como instrumento para definir presupuesto. Su valoración proviene de la capacitación y proceso de sensibilización que subyace a la institucionalización de su uso.

Otro aspecto que valoran las instituciones de gobierno es que la labor de la SEPREM ha mejorado los indicadores sobre todo en cuanto a levantamiento de información relevante desagregada por sexo y otras categorías que enriquecen su interpretación y posterior uso en la definición de cursos de acción.

Aparece muy fuertemente mencionado el aporte político de la SEPREM, basado en su capacidad de influencia que atribuyen a su dependencia directa de la presidencia. En ese sentido la consideran estratégica. Especial valor otorgan a la labor de lobby que ha desarrollado la institución lo que le dio más estatus al enfoque de género.

Otro gran aporte de la secretaría se identifica en el área de diagnóstico que ha permitido consignar las propias debilidades. En términos prácticos, esto se ha traducido, por ejemplo, en la generación de indicadores efectivamente útiles para definir políticas públicas con enfoque de género.

Aunque con menos énfasis, las entrevistadas del sector público reconocen el apoyo que les ha otorgado la SEPREM en coordinación y mediación entre las distintas instituciones para trabajar y llegar a acuerdos.

En lo específico, aparece en el discurso de los organismos priorizados, la capacitación que otorga la SEPREM como una manera efectiva de empoderar a las mujeres. Junto a ello, se valora su presencia física a nivel nacional.

Como contrapunto, las organizaciones de la sociedad civil mantienen una visión crítica respecto de la SEPREM basado principalmente en dos líneas argumentativas. Por un lado, que no es una entidad rectora, con lo que no responde a las aspiraciones históricas de las mujeres en Guatemala, no obstante, se la señala igualmente como el resultado de la aspiración del movimiento de mujeres. Por otro lado, existe desconfianza hacia su capacidad de influencia en cuanto no la reconocen como una institucionalidad permanente.

Asimismo, se observa una tensión y cierto antagonismo respecto a la SEPREM por parte de las organizaciones de la sociedad civil, la que se manifiesta en un cuestionamiento a lo que consideran una ambigua e ineficiente definición de roles y responsabilidades entre las distintas instituciones. Esto genera una competencia entre los organismos vinculados a género que, de acuerdo a sus propias apreciaciones, debilita a la SEPREM, en un círculo vicioso difícil de romper.

Con escaso énfasis las entrevistadas de la sociedad civil, le reconocen a la SEPREM su rol informativo, su aporte en cabildeo, su preocupación por las organizaciones de mujeres, que capacita recursos humanos y realiza publicaciones que instalan el tema. Con un poco más de énfasis destacan su contribución al ámbito legislativo, donde le atribuyen poder de influencia, lo que se ha constituido en un incentivo a la participación de las mujeres, por ejemplo, en los Consejos de Desarrollo.

En términos generales, las instituciones mixtas no le atribuyen mucha relevancia a la incidencia de la SEPREM en el proceso de institucionalización. Una de ellas insiste en sindicarla como una limitante porque les disminuye el acceso a presupuesto y hace más lentos los avances.

Se refleja en la conversación de estos organismos un conflicto desde su origen, porque considera que es más lo que las limita que las fortalece. Aunque reconoce que una SEPREM fortalecida les mejora el acceso a recursos, igual lo visualiza más como una dificultad que un aporte.

En términos de aspiración se señala que debería tener un rol de coordinadora, evaluando cualitativa y cuantitativamente los avances de los distintos sectores. No se percibe que se haya desarrollado un trabajo en esta línea con ellas, pero reconoce que tampoco su institución se ha empeñado en brindar su apoyo para que este proceso se produzca. Nuevamente se observa una tensión que inhibe que se produzca una sinergia entre la institucionalidad de la SEPREM y las otras organizaciones que permita avanzar en la institucionalización de la política. Este carácter inhibitor se basaría fundamentalmente en

que la institución no responde estrictamente a lo que debió ser la institucionalidad gubernamental para la equidad de género de acuerdo a sus aspiraciones originales.

Muy puntualmente, desde una organización específica se le confiere valor en su rol como instancia de coordinación entre la sociedad civil y el Estado, lo que se reflejaría concretamente en el Plan de Acción para la plena participación de las mujeres. También le reconoce un rol en capacitación, pero más que nada destaca la presencia de un aporte mutuo en recursos humanos y material de apoyo para el desarrollo de esta tarea.

Se le reconocen también a la SEPREM intentos de influir la política de la mujer en los ministerios, pero las entrevistadas no dan cuenta de ejemplos concretos de desarrollo en esta área que realcen este aporte.

### 1.3. Factores que han incidido en la institucionalización de la política.-

#### 1.3.1 Facilitadores

Más allá de la propia SEPREM, los demás factores que han incidido positivamente en el proceso de institucionalización de la política no son muchos de acuerdo al planteamiento de las entrevistadas de los distintos sectores.

La SEPREM es la institución que identifica la mayor cantidad de facilitadores del proceso de institucionalización de la política, no obstante, su apreciación dista de describir un escenario especialmente favorable. Desde el punto de vista de sus funcionarias se destaca la motivación de las personas que conforman la institución y de quienes la representan en los distintos organismos, quienes si bien pueden adolecer muchas veces de las capacidades y conocimientos adecuados para impulsar políticas públicas de género, se han empapado del espíritu de la política y la han hecho suya.

Puntualmente una de las entrevistadas destaca como valiosa la voluntad técnica y política de los Ministerios lo que influiría en los presupuestos destinados al sector. No obstante, esto se contradice un poco con la opinión emitida respecto de los avances en la institucionalización, en cuanto a la dificultad para influir y permear en quienes toman las decisiones dentro de los sectores priorizados.

Una instancia que es significativamente valorada por la SEPREM, es la Plataforma Estatal de la Mujer que ha permitido contar con una visión integral de la institucionalidad de la mujer en los diferentes poderes del Estado. La constatación de este panorama permite ver los espacios por donde avanzar considerando las fortalezas, debilidades y desafíos que impone la institucionalización de la política. Asimismo, otorga elementos de análisis para saber por donde avanzar en la generación de un ente rector, que constituye la aspiración irrenunciable de los movimientos de la mujer en Guatemala.

En términos de la proyección internacional de la labor de la SEPREM se valora como un factor favorable para el avance de la política el financiamiento del trabajo institucional y la formación de un programa regional para consolidar el Consejo de Ministras de la Mujer en Centroamérica.

Como se ha señalado anteriormente, existe mucho entusiasmo por los Consejos de Desarrollo que son vistos como un factor muy positivo para la sociedad civil y las mujeres en la toma de decisiones, cuestión que es especialmente relevante para los organismos gubernamentales y las instituciones representativas de la sociedad civil.

Desde una de las organizaciones mixtas y en coincidencia con apreciaciones de la SEPREM se presenta como un factor favorable la voluntad política que ha existido en el proceso de institucionalización el que estaría basado en las bases asentadas en los Acuerdos de Paz.

### 1.3.2. Obstaculizadores

En relación a los factores que han incidido negativamente o que derechamente han impedido el avance en el proceso de institucionalización existen algunos parámetros comunes entre los distintos estamentos involucrados. Así también, la facilidad con que surgen estos factores en la conversación con las entrevistadas dan cuenta de una percepción de que todo lo que se ha avanzado es un gran logro, ya que cada paso ha costado grandes esfuerzos en superar obstáculos importantes, tanto en la institucionalidad de los distintos organismos que tiene algún vínculo con la SEPREM, como en la propia cultura guatemalteca.

Para la SEPREM los dos grandes obstaculizadores han sido la rotación de personal y su insuficiente capacidad en materia de manejo de políticas públicas. Esto afecta sobre todo en la medida que obliga a que siempre se recomience casi de un punto cero, lo que implica reinvertir recursos y esfuerzos en capacitación y sensibilización impidiendo que se experimente un retorno de largo plazo.

Una de las funcionaria de la Secretaría señala que un talón de Aquiles ha sido definir el cómo se institucionaliza la política, fundamentalmente porque la planificación con perspectiva de género es considerada algo nuevo en el país.

Otra limitante que han encontrado desde la SEPREM está dada por las diferencias de intereses entre los distintos actores, sobre todo las instituciones de la sociedad civil que tienen carácter mixto. Este es un factor que atraviesa transversalmente a todas las organizaciones, todos los sectores sin excepción identifican la tensión y las diferencias entre las diversas instancias vinculadas a género como una limitante crítica.

Asimismo se cuestiona la poca fortaleza de algunas instituciones del Estado donde está insertándose la Secretaría, las que no son fuertes ni sólidas, presentan fuertes déficit presupuestarios y una organización compleja, carentes de mecanismos y de procedimientos establecidos para sistematizar la información con que cuentan. Entre estos organismos se menciona al INE y al INAP.

Desde los organismos de gobierno se critica el bajo compromiso de los coordinadores y el apoyo puramente discursivo y no activo de ministros y viceministros, los que muchas veces no se involucran con lo que la política impulsa con la consecuente imposibilidad de situarse a un nivel decisor, relegándose preferentemente al ámbito técnico, lo que torna muy lento el avance en la institucionalización de la política.

También se argumenta que hay factores culturales que dificultan el avance en el proceso y que constituyen inhibidores difíciles de superar, por lo que imponen un desafío del más alto nivel. De esta manera incluso en ámbitos que han sido exitosos, como los Consejos de Desarrollo, se reconocen elementos de resistencia al cambio de visión, como por ejemplo que las mujeres que asisten a las reuniones muchas veces acuden con el marido, sobre todo en los sectores indígenas. En este sentido, las barreras culturales se constituyen en murallas difíciles de superar para la participación.

Asimismo, las instancias de gobierno comparten con la SEPREM que hay que reiniciar el proceso cada vez que hay cambio de autoridades, viéndose obligadas a exponer los avances, sensibilizar sobre el enfoque de género y explicar la política, lo que, como se ha señalado, hace que sea como empezar de nuevo en distintas ocasiones consecutivas.

La sociedad civil por su parte distingue inhibidores más concretos como por ejemplo, que no hay en los ministerios información desagregada por sexo o no ha habido instrumentos para sistematizar y aprovechar lo que sí tienen, lo que hace que se pierdan información sustantiva para orientar la política pública de mujeres.

Desde las organizaciones mixtas relevan las diferencias que hay entre las mujeres, la que atribuyen a la persistente lucha que deben librar los distintos organismos por los escasos espacios de participación. Así también, identifican como un inhibidor la falta de definiciones en relación a cuál es la relación de los movimientos de mujeres con el Estado. Tampoco está clara, desde su punto de vista, la diferencia en términos de las funciones que le competen a cada una, en lo que algunas se auto adjudican ciertas funciones y otras se resienten lo que sólo consigue estancar el avance. En este contexto, nuevamente surge como crítica el que no exista un ente rector.

Al igual que en la SEPREM, aunque en menor medida, surge entre las organizaciones mixtas la crítica a la constante rotación de personal de la secretaría, lo que genera contradicciones en el nivel operativo generando retrocesos.

#### 1.4.- Lineamientos estratégicos hacia el futuro

Respecto a señalar la ruta o ejes estratégicos que permitan potenciar la institucionalización de la política de la mujer hacia el futuro, las funcionarias de la SEPREM realzan el relacionarse a un alto nivel al interior de las instituciones del Estado, de manera que el tema de género encuentre una mayor viabilidad de consolidación. También se postula la reestructuración de la Secretaría fortaleciendo entes como el Consejo Consultivo, la Plataforma y las Unidades de Género en los ministerios. El gran desafío es que la SEPREM se torne efectivamente estratégica en los diversos sectores donde tiene influencia.

Otra línea considerada estratégica para las funcionarias es medir el impacto de la SEPREM en las demás entidades.

Otro aspecto que aparece como lineamiento, pero que corresponde más bien a un desafío de la SEPREM es que las mujeres se apropien de ella como un organismo que las representa.

Asimismo, expandirse a nivel regional en Guatemala aparece como un eje de futuro. Esto se plantea en una perspectiva de mayor presencia en número y diversidad de disciplinas involucradas en las instancias más locales de participación y promoción, de manera de incrementar su impacto en la sociedad civil y el Estado. De fondo está abrir mayores espacios de participación, generando iniciativas concretas que faciliten avanzar en el empoderamiento de la mujer, como por ejemplo generar una red de centros de cuidado infantil, que les otorgue libertad de movimiento y acción.

Reforzar su dotación de recursos humanos en la perspectiva de contar con personal mejor calificado en el área de las políticas públicas, aparece como un desafío muy importante para las funcionarias de la secretaría. En ello otorgan idoneidad al INAP, quien debería profundizar en la creación de la carrera de administración pública para las mujeres que es la gran debilidad, porque muchas de ellas tienen muy bien incorporado el enfoque de género, pero carecen de la dimensión de gestión de políticas públicas con lo que se ven fuertemente limitadas en su campo de acción y avance.

Otro tema que ocupa la atención de las funcionarias de la Secretaría es que los organismos priorizados avancen desde la buena voluntad a la aplicación concreta, y que la SEPREM ocupe en ese proceso un rol de monitoreo. Es decir, avanzar de la teoría a la práctica, en relación a cómo operativizar la política al interior de los sectores. En este sentido, aparece como necesario fortalecer lo que se ha avanzado, en temas en que se han logrado metas importantes como la materia presupuestaria. Además, potenciar la capacidad interna de emprender estudios que profundicen su función de monitoreo de los avances en el desarrollo de la política. Así como, generar instrumentos estándar de procedimientos que faciliten a las demás instituciones la presentación de informes de los avances alcanzados.

Incrementar su incidencia y conciencia en las nuevas autoridades y seguir profundizando en el aspecto legislativo que puede convertirse en la gran base del impulso a la institucionalización de la política por parte de la SEPREM, constituye otro eje estratégico propuesto por sus funcionarias.

Entre las instituciones de gobierno el eje estratégico que genera mayor adhesión es el de la capacitación, aunque con ciertos matices. Para el MAGA esta debe ser desarrollada con una fuerte inducción en el enfoque de género, de manera que se fortalezca esta perspectiva, si bien reconoce que la secretaría ha hecho bastante en esta materia, los cambios que es necesario implementar ameritan que se siga profundizando en esa línea. Para SEGEPLAN, en tanto, sería relevante también incorporar a los hombres en este proceso, tanto en los ámbitos rural como indígena, de manera de paliar el efecto de los factores culturales. Por su parte, la representante del Ministerio de Salud destacó que la formación de capital humano debía ser permanente dados los constantes cambios que se producían al interior de las instituciones vinculadas al tema de género.

Otro de los lineamientos a futuro para el MAGA son fortalecer la unidad de género dentro de la institucionalización, con asistencia institucional de la SEPREM, muy en la línea de lo que la propia secretaría propone como uno de sus lineamientos estratégicos, y, de todas maneras, continuar fortaleciendo a la secretaría.

La sociedad civil, comparte la inquietud del gobierno respecto a contar con personal calificado, sensibilizado y con conocimiento del tema. Asimismo, según su opinión, la SEPREM debe definir a qué nivel focalizarse en el tema capacitación, tanto en los niveles jerárquicos a los que se va a dirigir en este proceso, como a la profundidad que se quiere alcanzar en cuanto a contenidos. Esta misma demanda por focalización de la SEPREM se produce en otros ámbitos, a lo que subyace la crítica de que la institución está en muchos frentes al mismo tiempo lo que debilitaría su capacidad de influencia. En este sentido, se propone que defina dos o tres prioridades y se concentre en ellas.

En base al propio contenido establecido en la política se sugiere que se creen las condiciones para dar un salto cualitativo ya sea a partir de la propia SEPREM o a través de la creación de otra instancia que ponga el énfasis en la interlocución con el movimiento de mujeres.

Asimismo, se espera avanzar a futuro en que la SEPREM amplíe su cobertura, que se extienda más hacia el área rural tomando más en cuenta a las instituciones orientadas hacia este segmento de mujeres, porque es en el área rural donde mayormente se expresa su exclusión. Para ello, consideran esencial que la secretaría se fortalezca con la experiencia de las organizaciones que tienen que ver con el tema de género.

A las instituciones mixtas les interesa que se avance en promoción de la participación de las mujeres. También surge como eje a desarrollar la operativización de la política pública de género, con el consecuente monitoreo de las acciones.

Capacitación también es mencionado por las instituciones mixtas, donde ponen el énfasis es en un trabajo más directo de empoderar a las mujeres, apoyándolas en incidencia y en lograr mejores presupuestos.

Colaborar en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz también aparece como un eje de futuro circunscrito a la divulgación de la plena participación de la mujer. Para ello, aparece como importante, otorgar espacio a las organizaciones indígenas en la toma de decisiones, incorporarla comprendiendo su cosmovisión lo que implica más de una mujer indígena al interior de la SEPREM.

## CAPITULO IV.- CONCLUSIONES.

¿En qué medida la SEPREM ha contribuido o está contribuyendo a institucionalizar la política de la mujer en Guatemala?

En términos generales, se observa que la Secretaría Presidencial de la Mujer lentamente adquiere elementos de consolidación institucional como un organismo público al más alto nivel que desempeña funciones de ente rector en las políticas públicas, con excepción de aquellas materias específicas para las cuales se han creado instituciones ad hoc dentro del Estado. La SEPREM es un organismo del Estado reconocido por sus pares en todas las entidades del Estado, por las autoridades de todas éstas, reconocimiento que por cierto emana del respaldo presidencial que ha tenido, el cual ha logrado nuevamente en la presente transición política, lo que le otorga un reconocimiento mayor. Además, que el Presidente esté haciendo uso de los mecanismos participativos establecidos en su normativa orgánica para generar las nuevas autoridades la posiciona como una institución propia de las fuerzas democráticas. Las organizaciones de mujeres, en algunos casos a su pesar, reconocen y crecientemente valoran a la SEPREM y su rol.

Esta legitimidad creciente aún encuentra cierta resistencia de parte de organizaciones de la sociedad civil que mantienen vínculos históricos – y afectivos -- con las entidades creadas anteriormente, sin embargo, el reconocimiento del movimiento de mujeres es un hecho, puesto que han aceptado la convocatoria presidencial a proponer nombres para Secretaria Presidencial. Pese a que en general aún persiste un interés de parte de organizaciones de mujeres de disputar el liderazgo de la SEPREM en el reconocimiento de ciertos logros que benefician a las mujeres, se observa un creciente nivel de valoración de lo que se puede obtener desde el Estado, especialmente en aquellos que resultan visibles para las organizaciones, como por ejemplo, la legislación que regula la participación de la SEPREM y de las organizaciones de mujeres a nivel departamental, regional y nacional en los CODEUR. La madurez que han tenido las mujeres del movimiento para reconocer la importancia del momento político, y lograr que la autoridad máxima de la SEPREM salga de sus filas, puede facilitar procesos que necesariamente se abrirán en el futuro respecto de la naturaleza, funciones y status jurídico del ente rector de la política de las mujeres en Guatemala. Este tema, por sus proyecciones estratégicas de largo plazo, será retomado al final de éste análisis.

Siempre desde el punto de vista del proceso de institucionalización de la SEPREM como mecanismo de la mujer, el análisis de la información estadística, de las entrevistas en profundidad y también de la gestión del Proyecto “Apoyo Integral a la SEPREM” es consistente en mostrar una necesidad de corto plazo de abordar sus requerimientos de desarrollo organizacional. Se observan, en primer lugar, problemas que requieren de un mayor apoyo de la administración del Estado, tales como su déficit de infraestructura, de equipamiento, de dotación de personal y de recursos para gastos de operación mínimos, entre otros. También se observan situaciones que se relacionan con lo anterior, y con el

acelerado ritmo de crecimiento de la institución, presentándose un alto grado de rotación del personal y necesidades urgentes de mejorar la planificación, coordinación y gestión internas.

Parece necesario que la Secretaría Presidencial obtenga mayores recursos del Presupuesto de la Nación para lograr mínimos grados de autonomía institucional en su operación regular. Pero también se deberán tomar las medidas necesarias para disponer de recursos humanos técnicamente calificados para sus funciones, con capacidad de asesoramiento técnico en otras instancias de alto nivel del Estado, elevado profesionalismo y responsabilidad. Para ello no es suficiente el gran compromiso personal de sus profesionales, sino que requieren de estabilidad laboral, un permanente perfeccionamiento en sus funciones, y claridad en la definición de funciones, delimitación de responsabilidades y toma de decisiones, coordinación y gestión ágil que facilite el trabajo en equipo, y una estrategia de comunicaciones internas que garantice un sistema de información con mecanismos de retroalimentación que aporten al clima organizacional y al fortalecimiento de la identidad institucional.

¿Cuáles factores han incidido en la situación que se observa actualmente o podrían incidir en el futuro?

La SEPREM muestra haber logrado instalar el tema de la equidad de género en el Estado, sensibilizando, capacitando y difundiendo los contenidos de la política de las mujeres. Para dar cumplimiento a esta tarea se realizó un importante esfuerzo inicial, de gran calidad, donde se formaron profesionales competentes. Falta continuar con el esfuerzo para que se aprenda a utilizar el Clasificador de Género, lo que se justifica por su dificultad e importancia, y por tratarse de una actividad no recurrente si queda debidamente instalada en SEGEPLAN. Cabe señalar, sin embargo, que además de las actividades específicamente con fines de capacitación, es muy recomendable que se modifique la relación de las consultoras con la SEPREM en el sentido de que, más que realizar un trabajo desde afuera cuyo resultado es un determinado producto, las consultorías tiendan a transformarse en situaciones de aprendizaje para el personal de la unidad responsable de la tarea en ejecución por la consultora. No es más difícil ni es más trabajo, sólo es preciso saber hacerlo.

También ha sido un logro la creación de unidades de la mujer en una gran cantidad de servicios públicos donde antes no existían. Algunas de sus integrantes (a veces las únicas) participan como Delegadas ante el Consejo Consultivo de la SEPREM, constituyéndose éste como un espacio de intercambio de experiencias, estrategias de incidencia y formación de los recursos humanos que participan. Sería deseable que junto con cabildear que la ubicación de dichos mecanismos en sus respectivas instituciones tuviese poder real de incidencia, se lograra reducir la rotación de Delegadas, porque retarda los programas de trabajo.

Asimismo, fue posible observar la presencia de avances, en algunos casos de gran incidencia, en el ámbito de la planificación donde se aprecian algunos cambios en los

ministerios priorizados, pero la mayor incidencia se ha logrado con las entidades nacionales de planificación, monitoreo y evaluación (SEGEPLAN, INE). Así lo muestran las mediciones estadísticas realizadas, lo confirman las entrevistas y el análisis de resultados del Proyecto Apoyo Integral a la SEPREM (componentes de capacitación y de indicadores). Un tema relevante y muy valorado por quienes pueden dimensionar su incidencia, es el proceso de incorporación de un clasificador de género en la Planificación de Estado. El rol técnico en la planificación adquiere creciente importancia y deberá ser cumplido eficientemente por la SEPREM en su relación con todos organismos del Estado. Deberá fortalecer la formación de sus profesionales, quienes crecientemente serán demandados para cumplir un rol de asesoría técnica en todas sus instancias, nacionales en todo el Estado, y en las instancias de planificación de los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo, así como en las proyecciones que actualmente adquiere la participación de las mujeres a nivel municipal, que requerirá atención de parte de las Delegaciones de la SEPREM en Regiones y Departamentos.

La capacitación se constituye en un desafío permanente, y lo ha sido desde que se ha dado inicio al tema de género. Su incorporación a las políticas públicas ha mostrado la necesidad de que en cada caso se deben tener presentes las características del Estado en que se inscriben. En este sentido, se ha denominado capacitación a materias diferentes, como es la sensibilización, que es una tarea permanente de todos los niveles de trabajo con autoridades en el Estado. Otro nivel es el técnico que no requiere conocimientos mayores, sino que las profesionales de la SEPREM dispongan de la capacidad técnica para asesorar los procesos de los sectores, y finalmente, la formación integral del recurso humano que deberá realizar planificación de género.

Si se caracterizan, se puede decir que en el caso de la sensibilización, se pueden realizar lobby, cabildeo o avanzar hacia medidas más amplias, como estrategias publicitarias, pero la sensibilización es una tarea permanente. Con las nuevas autoridades de los servicios, debe ser focalizada, pero la SEPREM debe también visibilizar el tema ante la sociedad para avanzar en el proceso de cambio cultural implicado en la tarea. En el caso de la asesoría técnica de las profesionales de la SEPREM, éstas requieren de alta calificación, pero sus contrapartes requieren en la mayoría de los casos de la voluntad para aceptar sugerencias, recomendaciones, y espacios de trabajo conjunto. Sin embargo, con estos funcionarios no es suficiente la sensibilización y debe realizarse una capacitación sistemática, quizás del tipo "aprender haciendo" ofrecida desde la SEPREM.

Por lo tanto, considerando que las autoridades son quienes tienen la más alta probabilidad de rotar, la tarea de capacitación a funcionarios públicos debe compatibilizar jefaturas (por su elevado poder de decisión) con funcionarios técnicos que son estables en la institución, y que serán contrapartes más o menos permanentes para las distintas tareas que emprende la SEPREM. Una de las características del INAP es que carece de fuerza rectora, sumado a que documentos escritos de Planes de Capacitación preparados por consultoras externas realmente no aportan en lo sustantivo ni resulta fácil actualizarlos con una mínima frecuencia. La experiencia muestra que más bien parece recomendable buscar alianzas más amplias, que incluyan especialmente a las universidades, que disponen de varias fortalezas evidentes: es su función permanente y tienen alta capacidad de actualización, tanto en las temáticas como en las formas de enseñar, incluyendo la educación a distancia.

¿Entre los distintos factores, cual ha sido la incidencia específica del Proyecto?

En síntesis, se puede decir con certeza que el Proyecto de Apoyo Integral a la SEPREM tuvo un impacto significativo, --aunque no se pueda precisar su magnitud específica--, en la capacidad técnica de que dispuso la SEPREM para incidir en la planificación del Estado, en la posibilidad de sensibilizar, capacitar y formar integralmente los recursos humanos iniciales para comenzar a incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, una tarea completamente nueva en el Estado de Guatemala. Tuvo gran incidencia en la apertura de espacios de participación para las mujeres en los CODEUR, lo que tuvo un efecto indirecto positivo en el afianzamiento de su institucionalización como organismo público. El Proyecto también permitió posicionar en forma destacada al Estado de Guatemala al facilitar el cumplimiento de los requerimientos y lograr la Ratificación del Protocolo de Acuerdo de la CEDAW, generar y liderar el Consejo de Ministras de Centro América y participar en los eventos internacionales relacionados con mecanismos de la mujer. Este posicionamiento del Estado de Guatemala también contribuyó a la visibilidad de la situación y condición de las mujeres guatemaltecas, de la propia SEPREM al interior del país, lo que también incidió indirectamente en su legitimación interna tanto a nivel de Gobierno como con la sociedad civil.

Las debilidades más evidentes del Proyecto son de dos tipos: las que se relacionan con la gestión misma, y que ha sido imposible analizar en tan corto tiempo, y las que se relacionan con los supuestos que subyacen a las líneas de acción y sus resultados. Luego de los logros iniciales con la Ley de Violencia Intrafamiliar en 2001, se observa que las iniciativas posteriores no parecen prioritarias, y sus recursos se reorientan hacia la CEDAW. No obstante, es preciso tener presente que el ámbito de las iniciativas legislativas es un campo de trabajo adecuado y necesario de desarrollar por mecanismos de esta naturaleza y nivel, puesto que son quienes logran mayor grado de incidencia en materias de legales, como lo ha demostrado la experiencia en otros países. En consecuencia, es positivo continuar esfuerzos en esta línea.

Respecto a las líneas de trabajo con la CONAPREVI, el FNM y la DEMI, aunque se reporta que una cantidad de las actividades han sido realizadas, especialmente aquellas que tienen que ver con productos que elaboran consultoras externas, ciertamente no tienen el protagonismo de las otras líneas. En este caso, la dificultad no parece estar en la gestión del proyecto, sino en su diseño inicial, que supuso que se podría apoyar el fortalecimiento de la SEPREM creando líneas de trabajo conjuntas con instituciones que tienen una relación poco definida con ella, y que más bien la sienten como competencia. Igualmente, la creación de un mecanismo jurídico de interlocución SEPREM-organizaciones de mujeres replica el modelo de participación directa, donde no se establece una distinción clara entre Estado y sociedad civil, como se aprecia en otras instituciones de esa naturaleza. Esto tiene relación con los procesos nacionales y no es un problema del proyecto ni de la SEPREM. Por esta razón, estimo que su evaluación debe ser incluida en el marco de una discusión acerca de las proyecciones institucionales de la SEPREM, sus obstáculos y fortalezas, y de los aportes, roles y funciones de dichas entidades en una perspectiva

estratégica de disponer de un ente rector de las políticas públicas de las mujeres único y fundado en una Ley de la República.

¿A la luz de lo anterior, cuales líneas estratégicas deberían plantearse para el próximo futuro para seguir apoyando la institucionalización de la política de la mujer?

Volvemos a cerrar el círculo de esta reflexión con la recomendación de tener presente las contradicciones que continúan subyacentes en materia de institucionalización de la SEPREM como mecanismo de la mujer del Estado de Guatemala. La SEPREM ha logrado avances significativos en este aspecto, y los problemas que debe resolver en el corto plazo son de solución relativamente fácil comparados con los desafíos externos, puesto que están referidas fundamentalmente a abordar necesidades de desarrollo organizacional que se originan en el dinamismo de su crecimiento institucional.

Me refiero a que existen problemas objetivos de diseño institucional que no son de fácil solución y puede constituir un obstáculo más que una fortaleza al momento de institucionalizar la política, específicamente en las materias en las cuales las atribuciones han sido asignadas a las distintas entidades rectoras existentes. Se percibe que existe conciencia en autoridades, y también en dirigentas de las organizaciones de mujeres, que este es un problema pendiente. Podría ser incluso un desafío que se hiciera inminente en este próximo período, por lo que es necesario que quien asuma la dirección de la institución tenga conciencia de que podría ser más prudente generar las condiciones desde antes, avanzando posteriormente con la cautela necesaria para abrir espacios y crear condiciones que permitan que la SEPREM no sea percibida como una amenaza, sino que una más que converge en una propuesta que puede aprovechar una coyuntura de cambio de autoridades, por ejemplo, al culminar el período del actual gobierno, que permita unificar instancias dispersas y preparar con todas las que se interesen, una propuesta de ley de ente rector de las políticas públicas de la mujer, que defina con claridad las funciones que le competen al organismo estatal y establezca con claridad las formas institucionales de participación de la sociedad civil.

Creemos que el proceso de institucionalización de la política de la mujer presenta avances que son percibidos por todas las mujeres y también en el Estado. El rol de la SEPREM es valorado casi por la totalidad de los actores y su contribución a la institucionalización de la PNPDMG resulta evidente. Es posible afirmar, además, que el Proyecto de Apoyo Integral a la SEPREM materia de este estudio evaluativo ha constituido un aporte relevante para el fortalecimiento de la SEPREM, para su incidencia en los sectores relevantes para la incorporación de las políticas públicas en el Estado, y también aunque en menor medida, en los ministerios sociales, que también tienen incidencia de otros actores. Finalmente, el destacado rol en el campo internacional, y en particular, la Ratificación del Protocolo de Acuerdo de la CEDAW son logros valiosos para todas las mujeres guatemaltecas.

## RECOMENDACIONES

### DE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Abordar en el corto plazo los requerimientos generales de desarrollo organizacional en los aspectos que a continuación se especifican:

#### RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS

- § Promover/apoyar/gestionar la asignación de mayores recursos financieros para la SEPTEM en el Presupuesto de la Nación con el objeto de que disponga de las condiciones necesarias para dar cumplimiento a las funciones propias de su mandato institucional.
- § Promover/apoyar/gestionar la asignación de una dotación de personal financiado con recursos del Estado que permita cubrir las necesidades institucionales a nivel nacional y en regiones.
- § Desarrollar una política de recursos humanos que contemple definiciones de perfiles requeridos, criterios de selección de postulantes, y apoyo al desarrollo profesional de sus trabajadoras/es a través de ofertas de capacitación/perfeccionamiento e incentivos por desempeño.
- § Asegurar una adecuada inducción al personal que ingresa a la Secretaría proporcionándole una perspectiva general de la organización, de su misión y visión, de sus objetivos estratégicos y de sus funciones, así como de su propio espacio de trabajo que permita una comprensión del sentido del quehacer institucional.

#### ○ CAPACITACION DEL PERSONAL

- § Desarrollar políticas y programas de perfeccionamiento/capacitación de los recursos humanos de la institución que forme trabajadoras/es de un elevado nivel de profesionalismo y responsabilidad, técnicamente calificados para el desempeño de sus funciones, y con capacidad de asesoramiento técnico en instancias de alto nivel del Estado.
- § Fortalecer la formación de sus profesionales para cumplir con la creciente demanda de asesoría técnica que se genera en todas sus instancias del Estado en que se implementan las políticas públicas con perspectiva de género.
- § Desarrollar iniciativas innovadoras de capacitación/perfeccionamiento que permita capitalizar oportunidades de transformar actividades laborales en situaciones de aprendizaje para el personal de la unidad responsable de la tarea en ejecución, como por ejemplo, incluir en los Términos de Referencia de las consultorías externas que su ejecución considere aprendizajes para el o los profesionales de la

SEPREM responsables de la tarea. Esta modalidad es especialmente adecuada para una institución que ejecuta muchas de sus tareas a través de consultores externos.

## GESTIÓN INTERNA

- § Tomar las medidas necesarias para lograr una mejor definición de funciones, delimitación de responsabilidades y una coordinación y gestión ágiles que faciliten el trabajo en equipo, contribuya a evitar conflicto de roles y genere liderazgos claros y transparentes.
- § Continuar con los esfuerzos orientados a mejorar la planificación de actividades y los niveles de coordinación interna, y desarrollar mecanismos de control de gestión que faciliten el seguimiento y evaluación de las metas que se propone la institución.

## DE SUS OBJETIVOS Y ACTIVIDADES

### CAPACIDAD DE DIAGNÓSTICO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- § Continuar con los esfuerzos de diagnosticar necesidades de asesoría en la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas sectoriales para que incorporen la perspectiva de género.
- § Promover en los sectores la producción de información estadística con perspectiva de género.
- § Asesorar a los sectores para que incorporen la perspectiva de género en los estudios que realizan.
- § Considerar la posibilidad de mejorar la capacidad de diagnosticar las necesidades y posibilidades de implementación de las metas de la PNPDMDG por entidades del Estado a través de la sistematización de información disponible o de promover y/o ejecutar estudios diagnósticos, seguimiento y evaluación propios.

### CAPACIDAD DE ASESORÍA ESTRATÉGICA A LOS SECTORES

- § Fortalecer la capacidad de asesoría estratégica de la SEPREM a los sectores ejecutores de políticas públicas y otros organismos nacionales de apoyo a la gestión del Estado.

## POLITICA DE COMUNICACIONES

- § Desarrollar una política de comunicaciones que posicione a la institución como entidad nacional asesora y coordinadora de políticas públicas que promueve la igualdad de oportunidades para todas las mujeres guatemaltecas que perfile a la SEPREM y que contribuya a visibilizar el tema ante la sociedad para avanzar en el proceso de cambio cultural implicado en la tarea.
- § Desarrollar una política de comunicaciones internas que garantice un sistema de información con mecanismos de retroalimentación que aporten al clima organizacional y al fortalecimiento de la identidad institucional.

## DE SU RELACION CON EL ESTADO Y EL AMBITO INTERNACIONAL

- § Desarrollar un trabajo permanente de sensibilización y cabildeo con las autoridades para fortalecer y desarrollar el trabajo iniciado con los sectores, en especial cuando hay cambio de autoridades en los Servicios.

## COORDINACIÓN INTERSECTORIAL

- § Desarrollar estrategias de incidencia en el Estado que fortalezca la ubicación de las Unidades de la Mujer en sus respectivas instituciones para que logren efectivamente incorporar la perspectiva de género en las políticas de su sector.
- § Cabildear con las autoridades sectoriales para lograr estabilidad en la designación de Delegadas al Consejo Consultivo de la SEPREM para evitar iniciar procesos con cada cambio de personas.

## INCIDENCIA EN ORGANISMOS NACIONALES DE GESTION DEL ESTADO

- § Abordar la capacitación como un desafío permanente que requiere de estrategias de sensibilización, de capacidad operativa y, finalmente, de elevado nivel de calificación técnica que permita asesorar a los sectores en la incorporación de la perspectiva de género en ámbitos altamente especializados.
- § Sensibilizar a autoridades y funcionarios intermedios en los sentidos, objetivos y metas de la PNPDMG para que apoyen su implementación en sus respectivos ámbitos de acción.
- § Sensibilizar, motivar a los funcionarios públicos que trabajan en el nivel operativo de sus respectivas instituciones para que se interesen en implementar medidas concretas que benefician a las mujeres.

- § Sensibilizar, motivar y capacitar a los profesionales especialistas responsables de las tareas priorizadas en los sectores para que puedan identificar, diseñar, planificar e implementar medidas que contribuyan al logro de objetivos de equidad de género en el sector.
- § Diseñar estrategias de capacitación de los funcionarios de los sectores que combinen personal técnico permanente, a quienes se debe proporcionar una elevada capacitación técnica, con autoridades o personal en cargos de confianza, quienes deben ser beneficiarios prioritariamente de actividades de sensibilización y cabildeo con el fin de asegurar un adecuado respaldo político con una cierta capacidad instalada de carácter más permanente en la institución.
- § Desarrollar iniciativas que permitan que los grandes esfuerzos que requieren los Diplomados y otras estrategias de capacitación de este nivel, se trabajen en alianza con las universidades que cuentan con los recursos, flexibilidad y oportunidades para ofrecer un servicio de esta naturaleza: es su función permanente y tienen alta capacidad de actualización, tanto en las temáticas como en las formas de enseñar, incluyendo la educación a distancia.
- § Continuar con los esfuerzos de implementación de un sistema de indicadores de género en las distintas entidades del Estado como ámbito de incidencia estratégica de la SEPREM para la implementación y monitoreo de la Política de la Mujer, y que permitirá ir construyendo línea basal en distintos ámbitos y planificar eficientemente.
- § Desarrollar una alianza estratégica con el INE apoyando y fortaleciendo su desarrollo institucional, la formación de sus recursos humanos en el enfoque de género y estableciendo vía Convenio formas de trabajo intersectorial estables con todos los sectores productores de información estadística relacionadas con las metas de la PNPDMG.
- § Continuar con los esfuerzos para implementar el Clasificador de Género en la planificación de los presupuestos de los sectores, proporcionándoles asesoría técnica y apoyo en la formación de los recursos humanos involucrados en su aplicación en cada una de las instancias que debe incorporarlo.

#### SEGUIMIENTO INTERNACIONAL

- § Continuar con los esfuerzos por participar activamente en las instancias de nivel internacional con el fin de representar al Estado de Guatemala y hacer seguimiento a los acuerdos de carácter internacional que se han asumido.

#### DE SU RELACIÓN CON OTROS ORGANOS DEL ESTADO

- § Apoyar y promover iniciativas legislativas que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la PNPDMG u otros en beneficio de las mujeres guatemaltecas como un campo de trabajo adecuado y necesario de desarrollar por la SEPREM, por su elevado grado de incidencia en materias legislativas, como lo ha demostrado la experiencia en otros países.

#### DE SU RELACION CON LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES

- § Promover el diálogo con las organizaciones de mujeres, especialmente en las instancias de planificación de los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo, así como con las mujeres organizadas que participan a nivel municipal.
- § Crear un espacio de diálogo e interlocución con el movimiento de mujeres asesor del Despacho.

#### DE SU INSTITUCIONALIDAD

- § Promover en el momento oportuno el desarrollo de una estrategia colectiva para abordar un proceso de largo plazo que considere el análisis y debate de la institucionalidad de la mujer que genere una estrategia común de posicionamiento de sus intereses en una institucionalidad que logre incidencia y estabilidad jurídica.

#### DEL APOYO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL.-

- § Continuar con el esfuerzo de apoyar integral a la SEPREM focalizando en iniciativas que respondan a las necesidades de desarrollo institucional y de incidencia en el Estado que han sido exitosas y necesitan continuidad, cuidando de establecer mecanismos fáciles y adecuados de seguimiento y evaluación de resultados.
- § Apoyar y fortalecer la capacidad de control de gestión de la SEPREM en la ejecución de los proyectos de la Cooperación mediante una asesoría y monitoreo permanente y cercano.