



Evaluación de la Política de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017

Resumen Ejecutivo

Equipo Evaluador

Maritza Rojas
Ana Luisa Guzmán
Catalina García
Rebeca Solano



Resumen Ejecutivo

La Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG), se fundamenta en el artículo 3 de la Ley 7801, de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

La PIEG se planteó como uno de los principales desafíos en materia de política pública; participaron en su ejecución casi treinta instituciones e instancias del Estado de Costa Rica, para el período 2007-2017; fue formulada bajo un enfoque participativo y estructurado, ya que se requería establecer prioridades temáticas; estuvo respaldada por un diagnóstico en materia de igualdad y equidad de género, elaborado por el Programa Estado de la Nación, en todas las regiones del país, que incorporó los principales problemas y brechas de género, presentes en el momento de su formulación y, que requerían atención para los siguientes 10 años, además de referentes jurídicos de alcance nacional e internacional y enfoques orientadores para su mejor comprensión.

De esta forma, la institucionalidad pública cumpliría su deber en función de los compromisos asumidos por el Estado Costarricense, establecidos en la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) y otros instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las mujeres.

En un período de 10 años, se han implementado tres planes de acción de la PIEG, los cuales se han ajustado en sus acciones, métodos y estrategias, a partir de los retos surgidos en su ejecución y por las complejidades presentadas a nivel político, técnico, financiero y de gestión al interior de las propias jerarquías institucionales.

Los siguientes son los objetivos planteados a partir de la priorización realizada en atención al conjunto de brechas estructurales de género: 1. Cuido como responsabilidad. 2. Trabajo remunerado y generación de ingresos. 3. Educación y salud a favor de la igualdad. 4. Protección de derechos frente a todas las formas de violencia. 5. Fortalecimiento de la participación política de las mujeres y democracia paritaria. 6. Fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género.

Justificación de la evaluación

La PIEG se enmarca en el proyecto de cooperación de la Evaluación de Políticas Públicas en América Latina y el Caribe, el cual es financiado por la Unión Europea y administrado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), en el marco del Proyecto de Cooperación para la Promoción de Políticas Públicas en América Latina y el Caribe.

También forma parte de la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE), coordinada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) la cual contiene una serie de intervenciones en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 Alberto Cañas Escalante.

Al ser una evaluación de diseño de la gestión interinstitucional y de los resultados en el nivel de los efectos de la PIEG y los programas seleccionados, pretende

contribuir y dar recomendaciones atinentes para el mejoramiento de los aprendizajes y la toma de decisiones informadas para la implementación de la Política Nacional de Igualdad y la Equidad de Género (2018-2030) y sus respectivos planes de acción, así como propiciar los aprendizajes en materia de evaluación de Políticas de género, a nivel país y de los otros países participantes en el Proyecto.

A nivel metodológico se sustentó en un enfoque participativo y transversal de género, partió en primera instancia de un análisis del material bibliográfico (172 documentos), y se complementó con la utilización de técnicas mixtas de evaluación, es decir técnicas cualitativas y cuantitativas de recopilación y análisis de la información. A continuación, se muestran en el siguiente cuadro resumen.

Estrategia Metodológica

Cuadro 1. Actores consultados y técnicas utilizadas

Actores consultados	Técnicas utilizadas
Población beneficiaria	7 grupos focales. Total 80 mujeres. 406 encuestas telefónicas 74 encuestas realizadas en el CIO.
Representantes Institucionales, personas consultoras y expertos(as)	Entrevistas semiestructuradas a 55 personas actores claves. Encuesta en línea a 37 personas funcionarias Cuestionario auto administrado docentes. Taller validación de teoría del programa, grupo focal modelo de gestión y gestión regional

La evaluación pretendió responder a los siguientes objetivos de evaluación, según cada criterio de análisis:

Cuadro 2. Criterios y objetivos

CRITERIOS DE EVALUACIÓN	OBJETIVOS DE EVALUACIÓN
<p>Pertinencia: medida en que los resultados esperados y los ejes de intervención son congruentes con las prioridades del contexto económico, político y social del país, las necesidades de la población y los compromisos que emanan de las agendas de desarrollo nacionales e internacionales suscritas por Costa Rica, como la CEDAW y Belem do Pará y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.</p>	<p>Analizar la pertinencia del diseño de la PIEG en el contexto nacional y marcos normativos suscritos a través de sus planes de acción del período 2012-2017.</p>
<p>Eficiencia: medida en que los insumos disponibles se transforman en bienes y/o servicios optimizando los recursos. Esto incluye el análisis de la ejecución presupuestaria, de los tiempos y costos de transacción, y de la sinergia y/o duplicación de esfuerzos entre varias instituciones.</p>	<p>Analizar la gestión interinstitucional de las entidades responsables de la PIEG, durante la ejecución de los Planes de Acción del período 2012-2017, identificando los principales desafíos de dicho modelo de gestión.</p>
<p>Eficacia: medida en que las acciones implementadas y los bienes y servicios entregados han contribuido a generar algún cambio, en la dirección de los efectos esperados y en términos de efectos no planificados.</p>	<p>Analizar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los programas seleccionados en cada uno de los objetivos de la PIEG.</p>
<p>Sostenibilidad: medida en que los beneficios generados se pueden mantener en el tiempo más allá del ciclo de implementación de un programa o proyecto, o medida en que se observan condiciones propicias para ello.</p>	<p>Identificar los efectos de la PIEG sobre las mujeres en el nivel nacional, medidos a partir del comportamiento de los indicadores de resultado de la PIEG a lo largo del período, así como los efectos obtenidos por la ejecución de los programas seleccionados en la evaluación.</p>

Principales resultados y conclusiones del proceso de evaluación

A continuación, se presentan los principales hallazgos y conclusiones resultantes del proceso de evaluación, agrupados de acuerdo con los criterios de evaluación:

Criterio de pertinencia

Se pudo evidenciar a partir del análisis evaluativo que el diseño de la PIEG y sus posteriores planes de acción, desde su construcción, estuvieron alineado con los marcos normativos nacional e internacional, logrando hacer una lectura pertinente del contexto.

Como factor de éxito se pudo determinar que el diseño de la PIEG, se basó en la observancia de información desagregada por región y edad, así como en la participación activa de las mujeres durante el proceso, tomando en consideración la diversidad de intereses y necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres, logrando visibilizar las condiciones de vulnerabilidad e inequidad: social, cultural, política, geográfica, educativa, económica, laboral, de salud sexual reproductiva y autonomía en diversas áreas, así como el análisis de las principales brechas de género, logrando que los 6 objetivos estratégicos de la PIEG estuvieran basados en el enfoque de las autonomías de las mujeres y asegurando su vigencia durante los 10 años de su ejecución.

El diseño partió de un enfoque de género y diversidad de los derechos humanos, y se puede afirmar que tiene un balance adecuado entre acciones de política distributiva y redistributiva, que buscan desarrollar capacidades y mayor participación de las mujeres en distintas áreas y ámbitos de acción.

En ese sentido se reconocen como factores de éxito: la rigurosidad del proceso de construcción, la capacidad técnica del INAMU, y la conformación y acción directa de un Grupo de Soporte Político, conformado por autoridades del más alto nivel del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, del Poder Legislativo y del Tribunal Supremo de Elecciones.

La PIEG se considera una política visionaria y que ha marcado pauta a nivel nacional, al contar desde su diseño con un sistema de indicadores que han permitido dar cuenta del cierre de las brechas, sin embargo a pesar de que en los planes de acción se establecen claramente los niveles de responsabilidad, el sistema de indicadores sobre el estado de implementación presenta debilidades, no pudiéndose con esta evaluación identificar un sistema de monitoreo y seguimiento que permita establecer la trazabilidad de las acciones.

Como oportunidades de mejora se puede evidenciar, que debido al contexto en el que nació la PIEG, no tomó en cuenta en su construcción el enfoque de interseccionalidad y el de territorialidad, mostrando este último mayor presencia en el momento de creación de las oficinas regionales del INAMU, por lo que su construcción y su implementación no se sustentaron en la lógica de la articulación de acciones nacionales, regionales y locales.

A partir del análisis de la cadena de resultados, se puede evidenciar que los objetivos estratégicos planteados en la PIEG se mantienen a través de los tres planes de acción, no obstante, el primer plan fue poco ajustado a las realidades

institucionales, el segundo plan respondió el accionar de cada institución y el tercer plan, al estar enfocado en gestión para resultados, se ve más claramente la coherencia entre los objetivos y los resultados. Lo cual identifica claramente un esfuerzo de aprendizaje a partir de los procesos de monitoreo y fiscalización realizados durante la ejecución.

Se puede concluir que la PIEG tiene un 100% de pertinencia en el diseño con los marcos normativos, el contexto nacional e internacional, en la presencia equilibrada de políticas distributivas y redistributivas, así como de un enfoque de género y derechos humanos, sin embargo se observa una nula incorporación del enfoque de interseccionalidad, así como de la trazabilidad de la política a nivel nacional, regional y local.

Criterio de Eficacia

Con relación al modelo de gestión interinstitucional se puede afirmar que la principal fortaleza de la PIEG es la de constituirse en un instrumento de trabajo por objetivos estratégicos. En materia de gestión, se trata de una herramienta fundamental para promover la coordinación de instituciones y actores que están vinculados entre sí por una línea de mando.

En relación con el cumplimiento de los Planes de Acción, del período 2012- 2017, se pudo evidenciar, a partir del trabajo de campo con los diferentes actores y revisión documental, que una limitante para el cumplimiento del primer plan de acción fue su nivel aspiracional y que no se plantearon metas de corto plazo, y que para el segundo plan, algunas de las acciones no aportaban directamente para el avance en la reducción de brechas, debido a que se basaron en acciones que estaban siendo realizadas por las Instituciones, no siempre calzando en un 100 % con los objetivos estratégicos.

Un factor de éxito identificado es que a partir del III Plan de Acción que se incorpora el enfoque GpRD y los elementos de la teoría de la intervención, lo cual se evidencia en resultados bien establecidos, líneas base e indicadores claros vinculados con los ODS, lo que permite medir de manera más efectiva los objetivos de la política. Se debe reconocer que el tercer plan de acción tiene mucha precisión en la planificación.

Un aspecto que superar es la desarticulación entre las instituciones que ha limitado los efectos potenciales de la PIEG, especialmente en la ejecución de los programas asociados a ésta, generando así que los bienes y servicios entregados no logren los efectos esperados en las mujeres.

En este sentido las unidades de género y los programas requieren un mayor acompañamiento, guías de transversalidad, herramientas de seguimiento y monitoreo, así como sistemas de validación y auditoría de resultados. Particularmente cuando estas unidades de género no tienen la posibilidad de incidencia en el quehacer institucional, debido a su grado de formalidad o su ubicación en el organigrama.

Para lograr demostrar un mayor grado de eficacia en el cumplimiento de las acciones y objetivos estratégicos se requiere una mejora en los sistemas de seguimiento y monitoreo tanto en las Instituciones como desde la Secretaría

Técnica de la PIEG. Uno de los aspectos que se omite en el seguimiento es la ejecución presupuestaria de cara al impacto en el cierre de brechas.

Desde el punto de vista de planificación, es claro que el rol del INAMU es el de rector técnico de la política. Sin embargo, de acuerdo con las evidencias de la evaluación el rol efectivo del INAMU depende del contexto político nacional, mostrando confusiones a lo interno de la Institución como a nivel de percepción de las Instituciones y personas externas entre la función de rectoría y las acciones de ejecución. Se puede afirmar que cuando hay un compromiso de alto nivel político, su rol y rectoría fluyen efectivamente.

Otra de las dificultades encontradas para el logro de la eficacia es la dificultad que tiene el Estado para coordinarse interinstitucionalmente, porque está diseñado y es evaluado por el actuar individual. Es clave consolidar la PIEG como una política del Estado Costarricense con un alto sentido de articulación.

Otro de los retos que se plantea es aumentar el apoyo desde el Poder Ejecutivo de las jerarquías dentro de las instituciones para incentivar el cumplimiento de los planes y acciones asignados a la institución, debido a que se evidencia que el apoyo ha variado dependiendo de los jefes de turno.

Se puede concluir que el próximo diseño del Modelo de Gestión de la PIEG y la planificación de los Planes de Acción ligados a la nueva Política (2018-2032), presentan muchos desafíos para lograr una verdadera eficacia, se requiere mayor claridad y el establecimiento de mecanismos claros de articulación desde el rol de la Secretaria Técnica, una estrategia clara de fortalecimiento de las unidades ejecutoras de género de las Instituciones y de las instancias de género de las municipalidades, así como una clara definición del rol de rectoría y ejecución a fin de lograr un avance significativo en la calidad de los servicios ofrecidos a la población.

Criterio de eficiencia

Con relación a la eficiencia se puede decir que los datos suministrados y disponibles no brindan evidencias para responder con claridad a esta pregunta. Tal y como mencionaron las unidades ejecutoras es necesario transversalizar el género en los ejercicios presupuestarios de las instituciones; adicionalmente hay duplicidades en la ejecución, individual por las instituciones, de acciones diseñadas de manera conjunta y hay duplicidades también en la reportería. Dada esta dificultad en la apertura presupuestaria no es posible asociar la inversión social con el cierre de brechas.

Aunque hay registros de que el presupuesto asignado al INAMU viene en crecimiento, no existe en el Estado Costarricense un diseño y ejecución presupuestaria con perspectiva de género. Múltiples referencias de CEPAL y ONUMJERES, relacionadas con experiencias en varios países de América Latina insisten en la necesidad de visibilizar el uso de los recursos del Estado para reducir las desigualdades.

Hay que reconocer que el proceso de planeación, programación, implementación y evaluación de los presupuestos públicos, inciden o afectan a las mujeres y a los hombres de manera diferenciada, por lo que se concluye que debido a la carencia

de la desagregación presupuestaria no es posible establecer claramente los tiempos y los costos de transacción, así como la cantidad de acciones en las que se dio sinergia y/o duplicación de esfuerzos, lo cual debe ser considerado en la mejora del sistema de monitoreo y seguimiento.

Criterio de Sostenibilidad

Se puede evidenciar a partir del análisis de los diferentes Programas asociados a esta evaluación, que la sostenibilidad de los servicios públicos ejecutados, en el marco de la PIEG está determinada por los siguientes factores: el apoyo político, que las acciones de los programas se establezcan a partir de diagnósticos de necesidades de las mujeres, realizar procesos de consulta constantes a la población beneficiaria, apoyados en un marco de política pública específica y complementaria a la PIEG, realización de evaluaciones para la mejora, la toma de decisiones, las posibilidades de articulación y la creación de redes.

Al definir criterios de efectividad, sostenibilidad y sensibilidad, es posible identificar “buenas prácticas” como un patrón común de esfuerzos más exitosos que han concertado las voluntades políticas y técnicas de las instituciones involucradas.

Algunas de las más mencionadas tanto en los balances de los planes de acción, como en la investigación cualitativa y cuantitativa son las siguientes:

- Labor del INAMU, INEC y BCCR para ejecutar la Encuesta de uso del tiempo y avanzar con la cuenta satélite.
- Labor conjunta de OIT, Asamblea Legislativa, Defensoría de los Habitantes, Ministerio de Trabajo, CCSS, Ministerio de Hacienda e INAMU, en alianza con Astradomes para lograr la modificación del Código de Trabajo y equiparar los derechos de las trabajadoras domésticas.
- Labor conjunta de INAMU, UNICEF y Asamblea Legislativa para lograr la aprobación de la Ley de relaciones impropias.
- Labor conjunta de INAMU, Asamblea Legislativa y Poder Judicial para lograr la aprobación de la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer.
- Plataforma Integrada de Servicios de Atención a la Víctima (PISAV) que integra Poder Judicial.
- Programas de capacitación en liderazgo y participación ciudadana para las lideresas de parte de IFED
- Programa de capacitación de lideresas en la región Chorotega
- Protocolos de inspección laboral del Ministerio de Trabajo.

Se puede concluir que los proyectos declarados de interés institucional que convoca apoyo de alto nivel político de las instituciones involucradas son asociados al concepto de mejores prácticas. Estos proyectos incorporan una comprensión de la forma de operación de las instituciones y se diseñan de cara a comprender las necesidades de las mujeres y transversalizar la perspectiva de género en todo el quehacer institucional.

Criterio de eficacia y eficiencia

En materia de eficacia y eficiencia en la ejecución de los programas seleccionados en cada uno de los objetivos de la PIEG, se hizo un análisis de cada uno de los Programas.

De acuerdo al trabajo de campo en consulta con las mujeres beneficiarias y la revisión bibliográfica, no se pudo evidenciar la contribución de la REDCUDI al desarrollo de las capacidades de las mujeres y su inserción en el mercado laboral, debido a que carecen de este tipo de registros y además es hasta el año 2017 que se implementa una estrategia en materia de inserción de los padres y las madres al mercado laboral o educativo, elaborada por la Secretaria Técnica de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Al respecto las mujeres no lo visualizan como un programa que fomente su participación y les ayude en la creación de capacidades.

Los programas de empresariedad y empleabilidad dirigidos a mejorar cambios en la situación económica de las mujeres, fueron altamente valorados por las mujeres, destacan acá los programas que fueron elaborados a partir de la lógica de la Inter institucionalidad, específicamente los desarrollados en el marco de Fomujeres y Emprende, los cuales además de asistencia y capacitación técnica, se acompañan de un subsidio para el inicio o fortalecimiento de sus negocios. Además, las mujeres mencionan el empoderamiento y la creación de capacidades como negociación, conocimiento de sus derechos por medio de las capacitaciones brindadas.

Los servicios del PISAV, del Centro de Información y orientación del INAMU (CIO), así como las acciones realizadas en el marco IFED-INAMU, y las acciones del área de Ciudadanía del INAMU; son los servicios más altamente valorados por las mujeres tanto en la encuesta telefónica como en los grupos focales, ya que mencionan que han logrado hacer valer sus derechos, les ha brindado estrategias de empoderamiento y un ejercicio diferente del liderazgo, hacia liderazgos transformacionales y bajo modelos de sororidad.

En el caso de los Programas sobre Salud Sexual y Reproductiva en la educación formal en Costa Rica, debido a la coyuntura por lo que atravesaba el programa en el momento de la evaluación, no fue posible obtener evidencia clara de sus logros y la percepción de la población adolescente, sin embargo las personas a cargo de la planificación y ejecución del programa, mencionan el establecimiento y aprobación en el Concejo Superior de Educación y la existencia de la “Política de Educación para la Afectividad y Sexualidad integral”, que parte de los siguientes enfoques: derechos humanos, diversidades, interculturalidad, generacional-contextual, género y educación inclusiva.

Recomendaciones:

Para la Comisión de Alto Nivel.

- Fortalecer la rectoría técnica del INAMU por medio de la rectoría política que le corresponde a esta comisión y a nivel de Consejo del Sector Social.
- Cumplir con el rol de seguimiento a la implementación de la PIEG, por

medio de la emisión de directrices claras sobre la obligatoriedad del cumplimiento de la Política, y en caso de incumplimiento generar las acciones pertinentes.

- Declarar la PIEG como una prioridad del Estado y no solamente de un gobierno, por lo que es necesario que el enfoque de género sea transversal a todo el proceso de planificación del país, es decir, al seguimiento, la evaluación, la asignación de recursos y toda la gestión involucrada.

Para la Secretaría Técnica de la PIEG

- Elaborar manuales e instrumentos, de manera conjunta entre INAMU y las instituciones, que permitan transversalizar la perspectiva de género ajustada a la realidad de cada institución.
- Implementar un sistema de valoración de buenas prácticas alrededor de la PIEG que permita visibilizar, estrategias, metodologías e instrumentos que posibiliten el efectivo cumplimiento de la PIEG desde la institucionalidad pública, de manera que puedan ser experiencias replicables.
- Fortalecer el sistema de monitoreo y medición, para que sea registrado en línea los niveles de avances de las acciones, para las diferentes Instituciones.
- Establecer espacios de articulación para que las instituciones establezcan diálogos y estrategias para el cumplimiento de las acciones.

Para el Comité Técnico Interinstitucional

- Establecer estrategias y protocolos de comunicación y articulación para el cumplimiento de la PIEG, de forma tal que haya claridad y homogenización en la forma de trabajar y dar cumplimiento a la PIEG.
- Diseñar de forma conjunta con las Instituciones modelos intrainstitucionales de gestión, ajustados a la realidad y características de cada institución con enfoque de GpRD.
- Implementar un sistema de gestión del conocimiento para promover el intercambio y la difusión de los aprendizajes institucionales en el marco de la implementación de la política, que incluya consultas y auditorías ciudadanas con las mujeres sobre sus necesidades y el rediseño de los servicios.

Para el INAMU

- Promover que se eleve la PIEG a nivel de ley para que tenga mayor soporte y validez.
- Establecer claramente mediante organigrama la ubicación de la Secretaría Técnica y el nivel de incidencia sobre las áreas técnicas de la PIEG.
- Fortalecer para la nueva PIEG y sus planes de acción el sistema de indicadores, que permita monitorear y evaluar la efectividad de las acciones, tanto a nivel de procesos como de resultados y diferentes niveles de localización.

- Promover el establecimiento de mecanismos efectivos, sistemáticos y sostenibles de rendición de cuentas que incorporen medidas acerca de la inversión social y el cierre de brechas.
- Fortalecer la estrategia de regionalización con recurso humano suficiente para atender las acciones y actividades que les asignan o en su defecto una priorización de las acciones para cumplir con las demandas de la población, logrando así incorporar en su modelo de gestión la articulación de lo nacional con lo regional y de lo regional con lo local,
- Establecer una estrategia de comunicación para la nueva política y sus respectivos planes de acción de manera diferenciada por públicos meta, en los niveles nacional, regional y local.
- Promover el sello de equidad de género para impulsar la transversalidad en la institucionalidad pública.
- Desarrollar programas nacionales de capacitación sobre perspectiva de género y transversalidad al personal técnico encargado de los programas asociados a la PIEG.
- Retomar la estrategia de fortalecimiento de instancias de género en las municipalidades, la cual en los últimos años se ha visto disminuida para el logro efectivo ejercicio de los derechos de las mujeres a nivel local y su articulación con la PIEG.

Para la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

- Establecer estrategias de fiscalización sobre el cumplimiento de la PIEG y generar directrices específicas a las diversas instituciones del Estado que presenten incumplimientos a la política. En este aspecto cabe considerar la intervención que tiene la Asamblea Legislativa.

Para el INAMU, MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda

- Establecer una efectiva articulación entre el INAMU, MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda para que la PIEG sea decantada en planes de acción y planes institucionales que cuenten con el debido contenido económico para su ejecución.
- Que la PIEG continúe integrándose en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) pero también en los Programas Operativos de las Instituciones (POI) y en la construcción de los presupuestos.
- Que MIDEPLAN brinde capacitación en GpRD a las personas en diferentes niveles de responsabilidad en la ejecución de la PIEG.
- En conjunto con el INAMU, el Ministerio de Hacienda debe desarrollar un sistema de contabilización y presupuestación sensible a género, de manera que se pueda aportar y visibilizar al cierre de brechas, asegurando que los fondos públicos sean recaudados y gastados de manera más efectiva, con lo que además se asegura el logro de los objetivos de la CEDAW.

