

Instituto Nacional de las Mujeres

Contratación 2021CD-000010-0015800001

“Evaluación del modelo de gestión del fondo de fomento de actividades productivas y de organización de las mujeres – FOMUJERES – del INAMU”

**Producto 5:
Resumen Ejecutivo**

Firma Responsable:

VAN DER LEER
Consultoría, Software y Capacitación en Mejoría del Desempeño

25 de enero de 2022

25 de enero de 2022

Atención
Ana Victoria Naranjo
Jefatura de unidad
Planificación Institucional
Instituto Nacional de las Mujeres

Estimada Sra. Naranjo:

Tenemos mucho gusto en presentar el Resumen Ejecutivo del quinto producto solicitado en la Contratación 2021CD-000010-0015800001 “Evaluación del modelo de gestión del fondo de fomento de actividades productivas y de organización de las mujeres – FOMUJERES – del INAMU” correspondiente al Informe final de la evaluación y recomendaciones para el uso de sus resultados.

Atentamente.



Ing. Luis Gómez Cerdas
Representante legal

I. Resumen ejecutivo

El Fondo de Fomento de Actividades Productivas y de Organización de las Mujeres – FOMUJERES – fue creado mediante el decreto N°37783-MP en el año 2013. En dicho decreto se establecieron dos objetivos principales que el INAMU esperaba cumplir a través de este fondo:

1. Promover la autonomía económica de las mujeres, impulsando la ejecución y la sostenibilidad de actividades productivas de las mujeres.
2. Fomentar las iniciativas de las mujeres dirigidas a la organización y asociatividad en beneficio de sus derechos

Habiendo transcurrido los primeros seis años de operación de FOMUJERES, la institución decidió llevar a cabo una evaluación del fondo con el objetivo de identificar *alternativas viables para que el fondo (FOMUJERES), responda de manera óptima al fomento de actividades productivas y de mayor organización de las mujeres, de acuerdo con las necesidades del país y los fines institucionales.*

La operación de este Fondo ha venido funcionando desde el 2014 hasta la fecha por medio de un concurso, donde se reciben postulaciones de mujeres y organizaciones de mujeres para acceder a los recursos del fondo anualmente, con excepción del 2018, que no se llevó a cabo dicho concurso, ya que se enfocó la gestión hacia la atención de una serie de disposiciones emitidas por la Contraloría General de la República (CGR).

A lo largo de estos seis primeros años de funcionamiento, FOMUJERES ha recibido más de 14 000 postulaciones y adjudicados recursos de más de 5 600 millones de colones, en más de 2 600 proyectos de mujeres y organizaciones de mujeres, tanto para su utilización en actividades productivas como para iniciativas en defensa de derechos de las mujeres.

Durante este periodo, ha pasado de ser un fondo gestionado por una persona economista y otra persona profesional en psicología, a contar con una Unidad Ejecutora con alrededor de seis personas, más el apoyo de recursos humanos de las Unidades Regionales, y soporte de otras dependencias del INAMU como el área Financiero Contable y la Unidad Legal. Todo este grupo de personas han mantenido una participación en torno a una figura de concurso, como medio de intervención definido por la institución para hacer llegar los recursos a las mujeres y organizaciones postulantes.

Se han presentado retos importantes y producto de esta consultoría, fueron identificados los siguientes hallazgos:

1. El modelo actual no es pertinente para lograr los objetivos del decreto. En primer lugar, no hay una definición documental de un modelo de gestión de FOMUJERES, y en segundo lugar, lo que existe es una documentación de un proceso específico de un concurso.

2. Existe un mapa de procesos institucional, pero no se logra observar con claridad la relación e integración de FOMUJERES en este mapa, ni tampoco con la Estrategia Institucional de Emprendedurismo y Empresariedad.
3. Con base en las referencias reconocidas y aceptadas de modelos de gestión tanto de Mideplan como de la ISO, se carece de componentes requeridos para este modelo de gestión, como los de planificación, evaluación del desempeño, liderazgo y mejora.
4. Desde una visión de modelo de gestión, no se visualiza una figura de liderazgo que sirva de enlace entre los diferentes actores y que articule los recursos a lo interno de la institución, así como que participe activamente desde las etapas de planificación estratégica y operativa del FOMUJERES, en la toma de decisiones para mejorar los procesos de gestión de manera y que monitoree e impulse el cumplimiento de los objetivos planteados en el decreto.
5. No se cuenta con una sistematización de la medición, que abarque además las mediciones de resultados de impacto, y no solo operativos de la gestión propia del concurso.
6. FOMUJERES no está siendo eficaz para cumplir los objetivos del decreto. Las debilidades en el sistema de medición se evidencian también en la falta de medidas de desempeño financieras y operativas que no permiten al INAMU hacer una medición tanto de la eficacia, como de la eficiencia del modelo de gestión.
7. No se cuenta con datos documentados que permitan determinar niveles de eficiencia en FOMUJERES, con respecto al uso de recursos y el volumen de resultados generados por estos recursos.
8. El modelo actual no ha sido eficaz en la colocación de los fondos asignados, tal y como se evidenció en los productos 2 y 3 de esta contratación, donde no se logró cumplir con las metas institucionales ni tampoco ha conseguido la colocación al 100% de los recursos asignados, durante todos los años en los que se llevó a cabo el concurso.
9. Excluyendo los superávits como una fuente de financiamiento, podría presentarse a largo plazo un problema de sostenibilidad financiera, en el tanto las decisiones de la Junta Directiva se mantengan cercanas a dotar el 4% del presupuesto ordinario y que la demanda de proyectos a financiar se incremente de manera significativa.
10. A nivel reglamentario ha habido desde el inicio y a la fecha artículos que le infieren a la Junta Directiva autoridad de revisión y selección de proyectos que se reciben en los concursos, cuando esta labor debería ser de carácter administrativo y podría implicar una coadministración de este órgano.
11. Las decisiones a nivel de Presidencia Ejecutiva y de la Junta afectan también la programación a nivel operativo cuando se requiere hacer la publicación de las bases del concurso, ya que

se han dado cambios de fecha que afectan tener una estandarización en el proceso del concurso, y que, en seis años de operación, debería ser un aspecto ya normalizado.

12. La utilización de categorías y su definición variable cada año no es efectiva para lograr atender con los objetivos planteados para FOMUJERES, ya que con cada cambio se ve limitada la oportunidad para proyectos de mujeres que podrían cumplir con los requisitos, pero que, al no estar su iniciativa dentro de las categorías definidas para ese año, se restringe su opción de acceder a los recursos del Fondo. Esto es señal que no se está logrando cumplir con el principio de libre participación e igualdad de oportunidades para todas las mujeres.
13. No se dispone de sistemas de información efectivos para análisis de inteligencia de mercados que apoye el proceso de toma de decisiones
14. Falta mayor acompañamiento tanto antes de la presentación de las propuestas como posterior a la asignación del recurso, esto según lo expresado por las mujeres participantes, personal funcionario técnico y directivo. En consecuencia, la parte del primero objetivo concerniente a la sostenibilidad de las actividades productivas no se está cumpliendo y tienen mucho margen de mejora.

Es preciso comprender qué se entiende por un modelo de gestión. Este se refiere a un *esquema teórico o marco de referencia para la administración, organización y funcionamiento de una entidad, el cual, bajo un conjunto de variables relacionadas e interactuantes entre sí, conducen a obtener un resultado predeterminado o a solucionar un problema* (MIDEPLAN, 2017).

Las Figuras 1 y 2 presentan dos marcos de referencia muy similares sobre modelos de gestión: el que propone MIDEPLAN y el de la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés).



Figura 1. Modelo de gestión institucional

Fuente: Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional, (MIDEPLAN, 2017).



Figura 2. Componentes de un Modelo de Gestión

Fuente: ISO.

La Figura 3 muestra los elementos actuales del modelo de FOMUJERES, donde es posible notar los vacíos respecto a las referencias anteriores.



Figura 3 Proceso del concurso del FOMUJERES y elementos presentes de un modelo de gestión

Fuente: Adaptación a partir de MIDEPLAN, Modelo para el Mejoramiento de la Gestión Institucional

El modelo vigente carece de los componentes de planificación en un sentido amplio (no solo operativo), no contempla la relación con otros procesos e instancias del INAMU, posee una

evaluación de la ejecución operativa sobre la liquidación de fondos otorgados, pero sin un sistema formal de medición del desempeño y está ausente el componente de mejora continua.

Además, el elemento de liderazgo está dividido: hay una jefatura responsable del proceso de concurso (proceso operativo o de ejecución) y decisiones puntuales de la Junta Directiva sobre aprobación de proyectos a financiar. Aún así, no está clara la función de pensamiento estratégico que se encargue de la gestión de FOMUJERES para velar que realmente cumpla con los objetivos definidos.

La propuesta del modelo de gestión de FOMUJERES se presenta en la Figura 4.

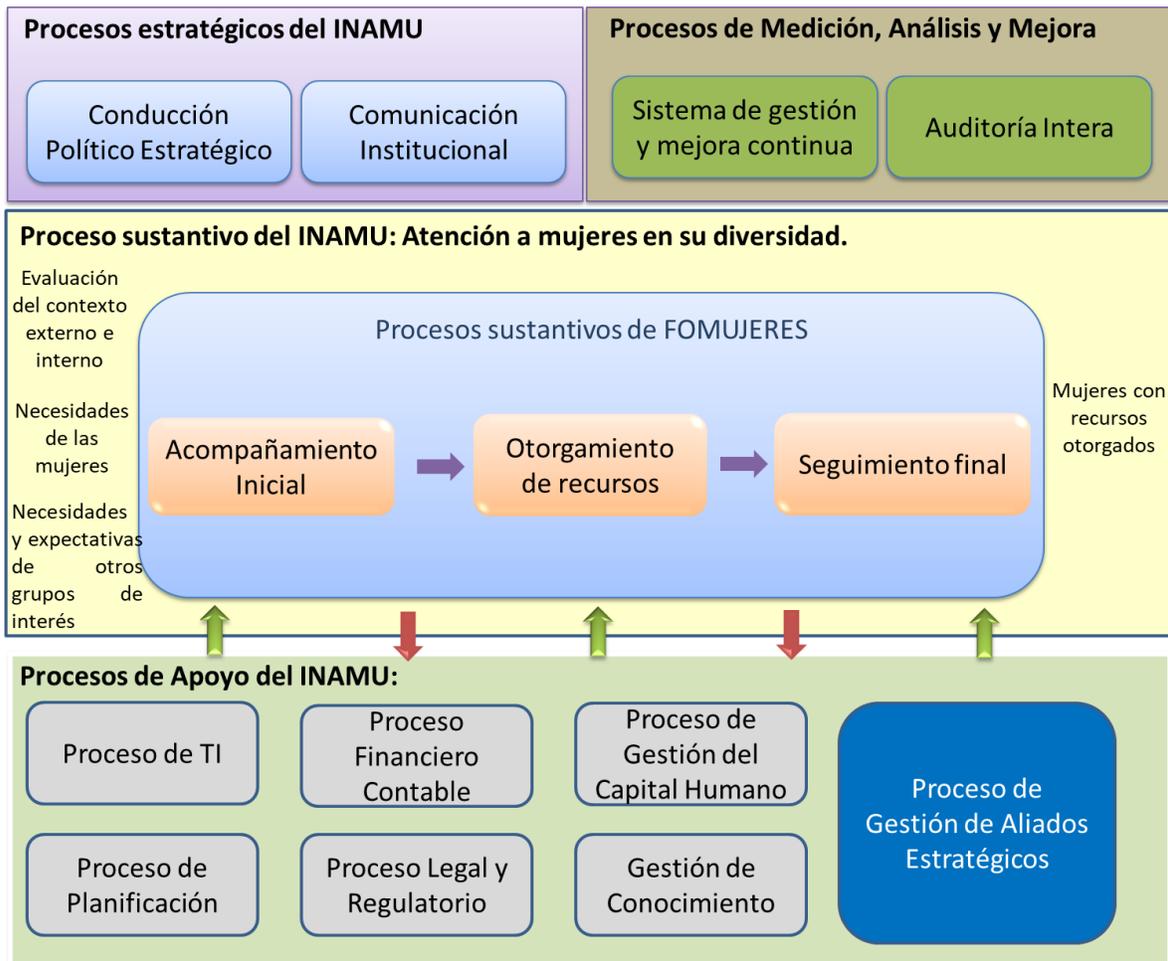


Figura 4 Integración del Modelo de Gestión del FOMUJERES con el Sistema de Gestión del INAMU

La propuesta tiene como eje central visibilizar a FOMUJERES como parte del proceso sustantivo del INAMU referente a la *Atención a mujeres en su diversidad*, presente en el mapa de procesos institucional.

A su vez, con este nuevo modelo se replantean los objetivos del Fondo en los siguientes:

- Otorgar recursos económicos para el impulso de las actividades productivas de las mujeres y de esta manera contribuir al desarrollo de su autonomía económica.
- Otorgar recursos económicos de inversión para fortalecer a las organizaciones en beneficios de los derechos de las mujeres.

También se redefine el perfil poblacional al que se FOMUJERES se debe de enfocar, que está vinculado con el de la Estrategia Institucional de Emprendedurismo y Empresariedad.

- 1. Mujeres emprendedoras en con actividades productivas en etapas iniciales con potencial de crecimiento, de todas las regiones del país, con 1 a 2 años de actividad**
- 2. Mujeres empresarias con proyectos productivos en desarrollo y formalizados, con potencial económico, de todas las regiones del país y con más de 2 años de actividad.**
- 3. Organizaciones legalmente constituidas cuya razón de ser este dirigida hacia la defensa de los derechos de las mujeres.**

El funcionamiento del nuevo modelo de gestión inicia con tres entradas principales: las necesidades de las mujeres que conforman la población meta de FOMUJERES, las necesidades y expectativas de otros grupos de interés y los resultados de evaluaciones del entorno, tanto externo como interno. Estas entradas alimentarían a tres procesos sustantivos que están encadenados:

1. Proceso de acompañamiento inicial, donde se hace una evaluación para determinar cómo apoyar a las mujeres con sus propuestas, se definen objetivos y metas específicas y un plan de trabajo para su logro y revisión.
2. Proceso de otorgamiento de recursos, que se encarga exclusivamente de la transferencia de los fondos y las respectivas revisiones de las liquidaciones.
3. Proceso de seguimiento final, que hace una revisión de los objetivos, metas y del plan de trabajo definido, para determinar si estos se están cumpliendo. Este proceso brindaría constante retroalimentación a los anteriores con el fin de aprobar los recursos, según los tratos definidos.

Como salida final se tendría a las mujeres con los recursos otorgados, y cumpliendo con los objetivos y metas definidas acorde a los objetivos perseguidos con el Fondo.

Un aspecto importante es la estandarización en los periodos del año para la recepción de solicitudes de financiamiento, eliminando la revisión y definición anual de categorías y actividades productivas específicas.

Otro aspecto que no se debe de minimizar, es que esta propuesta muestra claramente la relación e interdependencia de los procesos de mujeres con los definidos en el mapa de procesos institucional, cuyas responsabilidades específicas de estos hacia el Fondo están incluidas en este documento.

El INAMU debe tomar la decisión de designar una figura central de liderazgo independiente a la Junta Directiva, que sirva de enlace con diferentes actores e instancias del INAMU, y que lleve la batuta de la gestión del modelo, su orientación estratégica alineada a la institucional y velando que FOMUJERES tenga acceso a los recursos que necesite para cumplir con los objetivos.

La Tabla 1 sintetiza las principales diferencias entre esta propuesta con el modelo de gestión a como está conceptualizado en la actualidad.

Tabla 1 Comparativo de la nueva propuesta con el modelo de gestión actual

| Modelo Actual | Nueva propuesta de modelo |
|---|---|
| Carece de la totalidad de componentes de un modelo de gestión, según referencias reconocidas como MIDEPLAN y la ISO, a saber: planificación, procesos sustantivos y de apoyo, evaluación del desempeño, mejora y liderazgo. | Contempla la totalidad de componentes de un modelo de gestión, según referencias reconocidas como MIDEPLAN y la ISO: designación de una figura central de liderazgo, apoyo de los procesos estratégicos del INAMU para lo respectivo a FOMUJERES, identificación y vinculación con otros procesos de apoyo del INAMU, identificación de los procesos sustantivos del FONDO, establecimiento de la evaluación del desempeño y de procesos de mejora. |
| Cuenta con un único proceso de concurso | Cuenta con tres procesos sustantivos, y visibiliza la relación con los procesos de apoyo del INAMU. |
| No vinculado con la Estrategia Institucional de Emprendedurismo y Empresariedad. | Vinculado con la Estrategia Institucional de Emprendedurismo y Empresariedad. |
| Modelo no consecuente con los objetivos planteados para el Fondo, con un ámbito de acción y responsabilidad limitado. | Modelo consecuente con los objetivos replanteados, gracias a la vinculación con la vinculado con la Estrategia Institucional de Emprendedurismo y Empresariedad, y con los procesos institucionales. |

| Modelo Actual | Nueva propuesta de modelo |
|--|---|
| Perfil poblacional sin definir. | Perfil poblacional definido, alineado con el de la vinculado con la Estrategia Institucional de Emprendedurismo y Empresariedad. |
| Puede variar anualmente las categorías y actividades productivas a financiar, así como las fechas del concurso | Estandariza los periodos para recepción de solicitudes, las categorías según perfil poblacional y elimina la práctica de variar las actividades productivas específicas a financiar por año |
| Toma de decisiones de la Junta Directiva alcanza a establecer cambios en fechas del concurso, aprobación de proyectos y del presupuesto anual. | Toma de decisiones de la Junta Directiva queda supeditada a la aprobación de los presupuestos anuales, y las decisiones de selección y aprobación del proyecto quedan a nivel de los procesos bajo criterios de evaluación definidos. |

El INAMU deberá trabajar en un plan de implementación de los cambios requeridos, para lo cual el presente informe incluye una propuesta a ser considerada por la institución, puntualizando además en los cambios que deben de efectuarse tanto a nivel de decreto como de reglamento para hacer realidad la nueva propuesta.

Se debe de aprovechar también la sinergia generada con el inicio del cambio de enfoque funcional al de procesos, que la institución ya ha iniciado.