

Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género

Evaluación del Apoyo de Asdi para la Promoción de la Igualdad de Género, en los Países de Cooperación para el Desarrollo
Informe de País – Nicaragua

Ted Freeman, Team leader
Milagros Barahona
Ane Bonde
Sarah Forti
Britha Mikkelsen
Guadalupe Salinas

This report is part of *Sida Evaluation*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

Reports may be *ordered* from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Telephone: (+46) (0)8 690 93 80
Telefax: (+46) (0)8 690 92 66
E-mail: sidaorder@elandersnovum.se,

Reports are also available to *download* at:

<http://www.sida.se/evaluation>

Authors: Ted Freeman, Team leader , Milagros Barahona, Ane Bonde, Sarah Forti, Britha Mikkelsen, Guadalupe Salinas

Cover photos: Tina Gue and Heldur Netocny, Phoenix

The views and interpretations expressed in this report are those of the authors and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 02/01:4

Commissioned by Sida, Department for Evaluation and Internal Audit

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: 2000-3561

Date of Final Report: Abril 2002

Printed by Elanders Novum, Gothenburg, Sweden 2002

ISBN 91 586 8706 8

ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: info@sida.se.

Website: <http://www.sida.se>

Prefacio

En el año 1996, la igualdad de género fue establecida como una de las metas de la cooperación sueca al desarrollo. Un año más tarde *Asdi* formuló un Programa de Acción para promover la igualdad de género. El Programa de Acción enfoca la estrategia de integración de una perspectiva de género para lograr el objetivo de la igualdad de género. Según dicha estrategia, la igualdad de género debería ser implementada en las políticas, estrategias e intervenciones del desarrollo.

La evaluación trata la igualdad de género en estrategias de país y proyectos. Se basa en estudios de caso en Bangladesh, Nicaragua y África del Sur. El presente es el Informe de país de Nicaragua. Los Informes de país de Bangladesh y África del Sur son publicados como informes de evaluación de *Asdi* número 02/01:1 y 02/01:3. El Informe principal se publica en el número 02/01 de la misma serie.

La evaluación es el resultado de un amplio proceso que involucra a muchos actores. Dicha evaluación se basa principalmente en contribuciones de representantes de Organizaciones colaboradoras en Nicaragua y personal de *Asdi* y la Embajada de Suecia en dicho país. La evaluación fue llevada a cabo por la Consultora COWI, Dinamarca, en colaboración con Goss Gilroy, Canadá.

Las enseñanzas de esta evaluación darán origen a una revisión planificada del Programa de Acción. La evaluación también será base de los informes que *Asdi* presentará al Gobierno de Suecia sobre los resultados de los esfuerzos por promover la igualdad de género.

Estocolmo, Enero, 2002

Stefan Molund
Jefe Suplente
Departamento de Evaluación y
Auditoría Interna

El informe principal y los informes de país que constituyen la Evaluación de la Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género son los siguientes:

- 02/01 Mainstreaming Gender Equality – Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries.
- 02/01:1 Mainstreaming Gender Equality – Country Report Bangladesh
- 02/01:2 Mainstreaming Gender Equality – Country Report Nicaragua
- 02/01:3 Mainstreaming Gender Equality – Country Report South Africa
- 02/01:4 Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género – Informe de País Nicaragua

Indice

Acrónimos y abreviaciones	iv
Executive Summary	vi
1 Introducción	1
1.1 Ámbito de Estudio de Caso en Nicaragua	2
1.2 Dimensiones Analíticas de los Asuntos Claves	
de la Evaluación	4
1.2.1 <i>Diálogo sobre Igualdad de Género</i>	4
1.2.2 <i>Definiendo las Metas de Igualdad de Género</i>	4
1.2.3 <i>Integración de la perspectiva de género</i>	6
1.2.4 <i>Pobreza e Igualdad de Género</i>	7
1.2.5 <i>Participación de Actores e Igualdad de Género</i>	8
1.2.6 <i>Cambios en la Igualdad de Género</i>	9
1.3 Metodología	11
2 Igualdad de Género – Contexto de País en	
Nicaragua	14
2.1 Indicadores Básicos sobre Igualdad de Género	14
2.2 Compromisos Nacionales para los Derechos de Igualdad	
de Mujeres y Hombres	16
2.3 Política Económica	16
2.4 Violencia Intra Familiar y Sexual	17
2.5 Igualdad de Género y esfuerzos para Reducir la	
Participación en el Sistema Político	18
2.6 Mecanismos Nacionales para la Promoción de la	
Igualdad de Género	18
2.7 Resumen	19
3 Estrategia de País y Diálogo sobre Igualdad	
de Género	21
3.1 La Transición de una Estrategia de País a una Estrategia	
Regional	21
3.1.1 <i>La Estrategia de País – 1997</i>	21
3.1.2 <i>Igualdad de Género y la Transición hacia una Estrategia</i>	
<i>Regional</i>	27
3.2 Diálogo sobre Igualdad de Género	29
3.2.1 <i>Gobierno a Gobierno</i>	29

	3.2.2	<i>Diálogo Sobre Las Intervenciones</i>	31
	3.2.3	<i>Diálogo con la Sociedad Civil</i>	32
	3.2.4	<i>Análisis: Diálogo sobre la Igualdad de Género</i>	33
4		Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género. – Cuatro Intervenciones en Nicaragua	37
	4.1	Resumen de las Cuatro Intervenciones	37
	4.2	Metas para la Igualdad de Género	39
	4.3	Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género	47
	4.4	Análisis: Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género	52
5		Reducción de la Pobreza y la Meta de Igualdad de Género	59
	5.1	Pobreza e Igualdad de Género en las Cuatro Intervenciones	59
	5.2	Análisis: Reducción de la Pobreza e Igualdad de Género	64
6		Participación de Los Actores e Igualdad de Género	66
	6.1	Participación de Actores en las Cuatro Intervenciones	66
	6.2	Análisis: Participación de Actores e Igualdad de Género	73
7		Cambios y otros efectos en la Igualdad de Género	77
	7.1	Cambios Cuantitativos y Cualitativos en las Cuatro Intervenciones	77
	7.2	Cambios Prácticos y Estratégicos de Género	80
	7.3	Efectos de las Cuatro Intervenciones en el Empoderamiento de las Mujeres.	84
	7.4	Papel de los Hombres y Masculinidades	87
	7.5	Análisis: Cambios en la Igualdad de Género	89
8		Lecciones aprendidas	92
	8.1	Estrategia de País y Diálogo	92
	8.2	Incorporación del Enfoque de Género	93
	8.3	Reducción de la Pobreza	94
	8.4	Cambios en la Igualdad de Género	95
9		Conceptos de Igualdad de Género	97

Anexo 1	Aplicación de las Metodologías Planificadas en el estudio de caso de Nicaragua.....	100
Anexo 2	Contexto de País	104
Anexo 3	Personas Entrevistadas	119
Anexo 4	Bibliografía	126
Anexo 5	Objetos de Estudio: Nicaragua	130
Anexo 6	Términos de Referencia: Evaluación del Apoyo de ASDI para la Promoción de la Igualdad de Género en la Cooperación para el Desarrollo	144

Acrónimos y abreviaciones

CAST	Valoración y Graduación de los Cambios
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CS	Estrategia de País
CEDECHA	Centro de Derechos Humanos para la Costa Atlántica
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IDB	Banco Interamericano de Desarrollo
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Centro América)
INIM	Instituto Nicaragüense de la Mujer
MIFAMILIA	Ministerio de la Familia
MINED	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
ONG	Organización No Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PRODEL	Programa de Desarrollo Urbano
PROSILAIS	Programa de Apoyo para el Sistema de Salud Integral.
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
FODA	Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas
TdR	Términos de Referencia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
URRACAN	Universidad Autónoma de la Región Atlántica de Nicaragua
UTV	Departamento de Evaluación y Auditoría Interna

Reconocimientos

El equipo de evaluación agradece sinceramente a todas aquellas personas que se tomaron el tiempo y el trabajo de apoyarnos en esta retadora asignación del trabajo en Nicaragua. Agradecemos el tiempo y participación generosa del personal de ministerios y agencias del gobierno de Nicaragua, así como de funcionarios de organizaciones de la sociedad civil y de mujeres y hombres, a título personal, de los diferentes poblados y ciudades que visitamos. A los funcionarios de la Embajada de Suecia en Managua, que se tomaron el tiempo dentro de sus ocupadas agendas para compartir en las constructivas y abiertas discusiones sobre la igualdad de género en Nicaragua. En particular, gracias a Sara Martínez Bergström por su apoyo brindado en la logística del equipo y a Anders Rönquist por su interés y entusiasmo. Como jefe de Misión del estudio de país para Nicaragua, me gustaría expresar mi particular apreciación por el papel esencial jugado por los consultores y consultoras nacionales del equipo de trabajo.

Executive Summary

– Nicaragua Report

Introduction

In 2000 Sida commissioned an *Evaluation of Sida's support to development cooperation for the Promotion of Gender Equality* with three objectives: 1) to assess how Sida's mainstreaming strategy is reflected in the country strategy process; 2) to assess the strategic and practical changes with regards to the promotion of gender equality that interventions supported by Sida have contributed to or may have contributed to; and 3) to provide an input to a deeper understanding of the concrete meaning of concepts in interventions supported by Sida (gender equality, empowerment of women, stakeholder participation, strategic and practical changes with regard to gender equality and mainstreaming). The evaluation included three country case studies. This report covers Nicaragua, with Bangladesh and South Africa the subjects of separate reports.

The Nicaragua study team assessed the treatment of gender equality in the Country Strategy (and most recently in the Regional Strategy). They also analyzed the gender equality content and results of four interventions selected for detailed study: Support to the National Police Academy, Urban Development (PRODEL), Support to Local Integrated Health Systems (PROSILAIS), and Support to Democratic Development on the Atlantic Coast (RAAN-ASDI-RAAS). The Nicaragua Country Study took place from March 18 to April 6, 2001. The team comprised Ted Freeman, team leader; Guadalupe Salinas, Olimpia Torres and Milagros Barahona, national consultants; Britha Mikkelsen, overall evaluation coordinator from COWI who participated for the final week; and Sarah Forti and Ane Bonde, also of COWI.

The key study issues derived from the Terms of Reference for the overall study are:

- To what extent is Sida's mainstreaming strategy reflected in the *Country Strategy Process* for Nicaragua?
- What has been the *gender equality content* of the four chosen Sida supported interventions in Nicaragua?
- What is the relationship in each intervention between the pursuit of gender equality as a goal and the need to address *poverty reduction*?
- *Which changes* have occurred in the gender equality situation as a result of the four interventions?

- How can the experiences of the four interventions reviewed assist in a deeper understanding of the use and *meaning of concepts* such as gender equality, women's empowerment, and practical and strategic changes.

A major goal for the evaluation was to identify lessons for future policy and strategy revision and to facilitate the use of these lessons in practical development cooperation efforts.

The evaluation team relied on key informant interviews with Sida staff in Stockholm and Managua, with partner agency staff, with service delivery personnel, with cooperating and observing civil society organizations, with local experts and, most importantly, with women and men (and youth) participating in the four interventions. These interviews were sometimes combined with workshops and small group work on analytical tools such as SWOT (strengths, weaknesses, opportunities, and threats). In addition, of course the evaluation team carried out a structured review of all available documentation on the gender equality situation in Nicaragua as well as documents relating to the Sida Country Strategy and to the four interventions. A series of structured guidelines, concept papers and checklists were used by the evaluation teams in each country to ensure a common approach to the evaluation. For a review of the team's experience in applying the methodologies of the country study for Nicaragua, see Annex 1 to the Report.

The Environment for Gender Equality in Nicaragua

Gender equality remains a challenging goal in the Nicaraguan context. On one hand, there is clear evidence of the burden of inequality which women face in terms of differences in income and the experience of poverty, in negative health outcomes, in victimization due to inter family and sexual violence and physical abuse; and in under-representation and poor access to political decision making. For the most part these costs of inequality are recognized in Nicaragua by civil society and by government.

It is also clear however, that there have been inconsistencies in the response of the national government to the goal of gender equality. Serious challenges to local groups working for the promotion of gender equality and for international cooperation to promote gender equality include the absorption of the National Women's Institute into the Ministry of the Family; recent statements and policies put forward by senior cabinet Ministers in areas such as teaching of sexual rights; the apparent close alliance between some government Ministers and the conservative elements of the Catholic Church; the stance of the Government of Nicaragua at recent international conferences relating to gender equality; and the relative closure of the party political system.

In contrast to the more open approach of the previous government, the current stance (2001) means that local and international agencies promoting gender equality are now "swimming upstream" to a large extent and limits the opportunity for overt dialogue and advocacy.

On the other hand, there are recent signs of a political re-examination of at least the intensity of opposition to many gender equality measures and goals. Of equal importance, there remain opportunities to work with a number of agencies and departments of the Government of Nicaragua. As pointed out to the team by Sida officers and others in Managua, at program and project level there is considerable interest in addressing the goal of gender equality.

It is important not to discount the difficulty, at present, for a bilateral donor to conduct an open and meaningful dialogue with the Government of Nicaragua at highest levels on the problems and possibilities of gender equality. On the other hand, there are avenues for promoting gender equality within and outside the Government of Nicaragua.

Country Strategy and Dialogue on Gender Equality

The 1997 *Country Strategy* for Nicaragua benefited from a very intensive review of the national situation in gender equality carried out in 1994 and followed up with further work in 1996. The CS also was developed in a period of very high interest in gender equality (Nicaragua was one of five countries participating in an initiative to promote increased partnership in gender equality emanating from the Programme of Action for Promoting Equality Between Women and Men in Partner Countries) at Sida headquarters and in the Embassy in Managua.

The resulting 1997 Country Strategy included a specific priority objective for gender equality based on a sound analysis of the conditions of women and men. It also made gender equality a strategic focus for dialogue with the Government of Nicaragua. On the other hand, the transition from a Country Strategy specific to Nicaragua to Nicaragua's inclusion in the Regional Strategy for Central America seems to have contributed to a diminishing of the visibility of gender equality as a priority goal. In this type of transition, it seems to be critical that gender equality issues and actions are maintained in terms of visibility and clarity and, in particular, that country programs developed out of the regional strategy retain a focus on gender equality.

In Nicaragua, Sida has continued to conduct a *dialogue on gender equality* at government-to-government, intervention specific, and civil society levels. Unfortunately, government-to-government dialogue has been severely constrained by the strong differences between the two governments over important policy matters.

Intervention-specific dialogue on gender equality varies in intensity from one Sida supported intervention to the next, largely dependant on factors such as the experience and interest of the Sida managers involved and receptivity and interest of national counterparts. There has been an absence of a systematic approach to assessing the opportunities for gender equality dialogue in each of the interventions and responding to those opportunities.

Turning to dialogue with civil society, it does not seem that the difficulties of dialogue with government have led Sida to systematically increase its efforts at dialogue along the intervention-specific and civil society axes. Despite the positive aspects of the FORUMSYD administered Gender Equality Fund, both parts of the changed Sida strategy toward civil society organizations and NGOs (a more technical working relationship and the administration of a key program through FORUMSYD) have contributed to the perception from some on the Nicaraguan side of a reduced profile and a diminished commitment to working outside government.

This perception may be unfair given the commitments made and it may be a temporary problem present only while the new program gains momentum. On the other hand, coming as it does during a period of diminished dialogue with government, the perception that Sida is less committed to working directly with civil society presents a serious challenge to efforts to promote gender equality.

Mainstreaming Gender Equality

Gender Equality Goals

While the original focus of the National Police intervention was improving the human rights situation in Nicaragua through improved police training and policies, it did include efforts to address practical gender needs of women police trainees. In addition, the intervention benefited from a prior recognition within the National Police of a need to address gender equality issues and from the work of other international cooperation agencies (GTZ, for example, funded gender equality curriculum components in as a supplement to the traditional curriculum of the academy). Finally, the Police Academy intervention did include specific gender equality components relating to the post-graduate training course and the medium term modernization plan.

Faced with a high level of conflict, political instability promoted by the major national political parties and a strategic focus on improving the transparency and accountability of regional and local structures, the RAAN-ASDI-RAAS program has not, until now, included an explicit effort to address gender equality in democratic governance on the Atlantic Coast. The recent Sida funded evaluation of the program did address gender equality, and (as detailed in the sections which follow) there are opportunities for the program to address gender equality goals much more directly in future phases.

Gender equality goals are present in PROSILAIS, but they tend to be focused on different levels of understanding and different definitions of what is gender equality, ranging from attention to women-specific diseases to efforts (in the youth clubs for example) to directly address gender relations in sexual behavior. PROSILAIS presents an example of the co-existence of different definitions of gender equality and different responses to the problem of how to

promote gender equality. What is not clear yet is how extensive and effective are the efforts to make the different goals in gender equality operational.

PRODEL, on the other hand, has reportedly achieved a high level of participation by women and has explicitly targeted those high levels. At the same time, however, this targeting is not based on an analysis of gender differences in the need for credit and other forms of support in urban programming. PRODEL's targets for women's participation are also not accompanied by either a gender equality strategy for the program or by efforts to monitor and evaluate gender equality.

If there was one strong theme emphasized repeatedly during the interviews, workshops and group meetings carried out with Sida staff, delivery agencies, government counterparts, women's rights organizations and participants in each of the programs it was the fact that the time for addressing gender equality is now. Each of these interventions as it enters its next phase has at least reached a stage of strong interest among key stakeholders in a more structured attempt to define gender inequalities and identify meaningful gender equality goals, strategies, activities, and measures.

Gender Mainstreaming

None of the four interventions evaluated in Nicaragua presents a fully developed model of gender mainstreaming. The intervention which shows the most clear signs of an effort to mainstream gender equality is the support to the Police Academy and National Police which combines some diagnostic mechanisms for examining gender equality (with elements of both gender analysis and participatory program development) with fairly explicit gender equality goals, targets, and follow up mechanisms and benefits from a receptive institutional culture and support from other international agencies.

PROSILAIS is the next most active intervention from a gender mainstreaming perspective in that it does encompass both gender equality goals (with varying interpretations) and measures to implement them. On the other hand, it lacks a systematic approach to monitoring and evaluating gender equality and some of its gender equality focused activities are somewhat uncoordinated and partial.

PRODEL represents perhaps the most disappointing of the four interventions assessed from a gender equality mainstreaming perspective. A program in urban development which focused on public infrastructure and credit support to poor families for housing and enterprise development would appear to demand a gender equality strategy and a mainstreaming approach based on evaluative experience over the past ten to fifteen years around the world. Perhaps because of its already high participation rate for women, the previous phases of PRODEL have not included a structured analysis of different needs of men and women or of the inequalities which may be present in the system of credit application approval and use.

Finally, the Democratic Development on the Atlantic Coast intervention has, over its first two phases, chosen not to attempt a gender equality mainstreaming approach based on the need to build a legitimized system of local democratic institutions (including a transparent system with reasonable financial accountability) during a period of conflict and political instability.

The evaluation team identified a series of factors which seemed to constrain or facilitate gender mainstreaming in the four interventions:

Constraints to mainstreaming relating to Sida's capacity and operations

- Absence of gender equality expertise in the design phase of Sida support to interventions;
- An apparent absence of the required competency in analysing gender inequalities among some Sida staff;
- A possible expectation that the problem of gender equality is the responsibility of the gender focal point at the Sida Embassy and that other officers are not equally responsible for implementing the gender equality policy and strategy;
- Differences in the level of interest and commitment of Sida staff responsible for a given intervention;
- Perceived conflicts between the policy of gender equality as a priority and the operational needs of projects and interventions;
- Lack of use of sector-specific guidelines, prompt sheets and other tools relating to gender equality mainstreaming;
- Non-inclusion of gender equality issues in many project and program evaluations, reviews, assessments, results reports, etc.

Constraints Relating to Conditions Outside Sida

- The existence of national and regional conditions (for example post-conflict peace-building) which contribute to the over-riding of gender equality as a priority;
- The requirement for socio-economic programs to be economically and financially self-sustaining;
- Limited gender equality skills and capacities among the staff of partner agencies;
- Indifference or resistance on the part of senior and middle managers in partnering agencies.

Clearly, with appropriate planning, training, resources and consistent senior management support Sida and its partners in developing countries may be able to convert each of the constraints listed above to an enabling factor for

gender mainstreaming. The Report points out that conditions in each of the four interventions visited suggest that there are significant opportunities for strengthening gender mainstreaming in further phases and that in some interventions, steps are being taken to do so.

Gender Equality and Poverty

In each of the four interventions examined there are opportunities to better link gender equality efforts to the combating of poverty. For example:

- in the intervention supporting the National Police and the Police Academy there is the clear possibility of linking improvements in more equitable and more effective police services for women and girls to efforts to improve the poverty situation of women and their families;
- in the PRODEL project there is an opportunity to support the economic assistance provided to women for housing and commercial credits with a higher level of non-financial support to improve the effectiveness of the financial credits and support gender equity in the commercial arenas;
- in PROSILAIS, improvements in health service to meet the gender needs of women and girls can be linked to efforts to improve the economic and work status situation of women health workers and volunteers, and,
- the public works and small scale industry components of the Atlantic Coast project can be strengthened from a gender equality perspective going forward. Perhaps more importantly, the gender needs of women and girls in the two Atlantic Autonomous Regions can be fully incorporated into efforts to develop and implement regional anti-poverty programs.

Participation and Gender Equality

Each of the four interventions examined included mechanisms, structures and processes for some form of stakeholder consultation and stakeholder involvement in program planning and direction. In some of the interventions (PRODEL, RAAN-ASDI-RAAS)¹ these processes were limited and did not encompass some major components of the intervention program. They are often “instrumental” in the sense that they serve to provide inputs for program managers to make adjustments to the interventions rather than representing direct involvement by primary stakeholders in program design, implementation, monitoring and evaluation.

Nonetheless, the picture painted by these four interventions with respect to stakeholder participation *as it relates to gender equality and women (and youth) participation* can be described as positive with a potential for further development. The participatory mechanisms developed and implemented for each intervention have at least some degree of relevance for addressing issues of gender equality. In the case of the Police Academy and PROSILAIS, (and to a lesser

extent perhaps, the infrastructure component of PRODEL) the evaluation team was able to identify instances where the participatory mechanisms had been used by women stakeholders to identify and pursue objectives and interests directly related to gender equality. This may have occurred in RAAN/ASDI/RAAS as well but the evaluation team's limited time in the Atlantic Region did not allow for a full examination of the Technical Units and INDEL components of the project.

Changes in Gender Equality

At least some gender equality changes have been identified in relation to each of the four interventions examined.

In order of significance, intensity and durability of the gender equality changes observed, the Support to the Police Academy and National Police program has clearly seen the largest number and the most significant changes. This was foreseeable in that the intervention was the only one that specifically targeted a major cultural and organizational change in gender equality within an institution. Further, the Police Academy intervention was complementary to structural changes and initiatives already under way within the police force and to support from other donors and NGOs. The key challenge for this intervention will be to follow through so that gains made are not lost but are extended throughout the National Police.

In the case of PROSILAIS, significant practical and strategic gender changes have been identified in reproductive health and family planning choices and in improved access to services for women. It is not clear how widespread these changes may be or to what extent they will be extended in future.

In the case of PRODEL and the Atlantic Coast interventions, observed changes for individual women participants came about through access to services and resources. In a sense, since they do not imply a *change* in either the rate of women's participation or in their roles, one might question whether they represent gender equality changes at all.

It is clear, however, that only PROSILAIS and the Police Academy interventions successfully extended gender equality changes into the area of women's strategic gender interests. This seems to be a consequence of their explicit recognition of gender equality goals (and in the case of the Police Academy, targets for change in gender equality).

Finally, the Police Academy and PROSILAIS projects have also had more significant impacts on women's empowerment and on the recognition of necessary re-examination of male roles and masculinities in their prospective institutions. Once again, it is important to draw some link between these two interventions and their associated effects and the relatively higher level of mainstreaming (and of participation) noted for each of them when compared to PRODEL and to RAAN/ASDI/RAAS.

Factors Promoting Gender Equality Change

- It is not surprising, perhaps, that the two interventions with *the most significant level of mainstreaming* (the National Police Academy and PROSILAIS) also provide evidence of the most significant associated gender equality changes observed by the evaluation team members and by external stakeholders.
- The linking of gender equality in service delivery and in internal institutional arrangements to an important and immediate institutional imperative such as modernization and professionalization for the National Police or improved effectiveness in health services for PROSILAIS helps to build an internal constituency for gender change and thus influences results;
- Formal or informal structures such as the consultative counsel on gender in the Police Academy project (formal) or the informal networks of women and men health professionals with an interest in gender in PROSILAIS can serve as both a monitoring mechanism and a source of internal advocacy in support of gender equality change;
- One of the key factors in enabling and sustaining gender equality change at the institutional level is the presence of publicly (within the institution) designated leadership for gender equality goals at the most prestigious levels of the organization; and,
- Interventions which establish explicit and quantitative goals in gender change, (such as the goals in the National Police to reach higher levels of women's representation in key managerial and operational functions historically almost exclusive to men) have an advantage in the promotion of more strategic gender change since the associated change in traditional male and female roles and the institutional share of power is very visible.

Lessons Learned

Country Strategy and Dialogue

1. In preparing a country or regional strategy document, it is essential that the gender analysis component of the country context be explicitly included (with sufficient space) in the appropriate section of the strategy document and that it should be linked to activities and interventions described under different priority areas and not only to gender equality as a separate priority.
2. In the transition from a country-specific to a regional Sida strategy it is important that gender analysis and gender equality content is developed for each country in the region. The transition to a regional strategy also means that country program plans become critical in the development and description of gender equality goals for the strategy and for interventions.

3. Sida's historical record of strong and public support to gender equality in any country can represent an important organizational asset, especially in relation to policy dialogue. This asset can be sustained and renewed over time. Indeed, civil society organizations involved in supporting gender equality tend to place considerable importance on the continued public presence and leadership of Sida as a representative of international donor sentiment regarding gender equality.
4. Sida seems to lack a structured and systematic approach to determining which should be the key messages conveyed in dialogue with partners concerning the policy content of specific interventions, especially with regard to cross cutting priorities such as gender equality. Without such an approach the extent and quality of dialogue on gender equality tends to vary according to the personal interest and capacity of the officers (and international consultants) involved.

Mainstreaming

5. There is a need for greater recognition of the essential role of systematic and structured gender analysis in the design, development and evaluation of Sida supported bilateral interventions if the strategy of mainstreaming is to prove effective as a means of achieving the goals established in the Policy and Action Programme.
6. There are still important institutional obstacles to the effective implementation of a mainstreaming strategy at Sida (many are common to most bilateral development agencies). These include: apparent lack of available gender equality expertise during the design phase of interventions; perceptions that the gender focal point bears most responsibility for addressing gender equality; differences in personal interest among Sida officers; insufficient questioning of some "technical" factors which at first appear to inhibit the gender equality potential of some interventions; under-use of design tools in gender equality; and lack of attention to gender equality issues in intervention monitoring and evaluation.
7. It is difficult for Sida alone to advocate for and ensure the presence of meaningful gender equality goals. In those cases where the counterpart agency has started its own process of identifying and achieving gender equality goals, Sida's support can be much more effective. This benefit of the counterpart agency's receptiveness is magnified if other international sources of support are also addressing gender equality.
8. Where Sida has a long history as the key partner providing support to a major initiative and its implementing institution, there is a clear opportunity for the agency to introduce and to sustain a strong dialogue on gender equality which should, in turn, contribute to mainstreaming.
9. There are often opportunities to link gender equality objectives from one intervention to another as one means of mainstreaming. In Nicaragua for

example, three of the four interventions studied involve agencies already working together in some region of the country on issues which relate to gender equality (support to the National Police, Democratic Development on the Atlantic Coast and PROSILAIS) yet none of the interventions provided direct support to that interaction. Staff at the embassy acknowledged in discussions that this would be a fruitful area to pursue for strengthening the gender equality impacts of the different interventions.

10. The understanding of gender equality is not uniform over the life of an intervention or even among the staff at different levels of an intervention at any point in time. Definitions and understandings of gender equality may develop and improve during the life of a program. With this in mind, program managers need to be open to a gradual focusing and improvement in gender equality goals during any given phase of a program. They need not necessarily wait for the four yearly transition from one phase of an intervention to the next to refine and improve gender equality goals. This, of course, would imply an ongoing investment by Sida in training and mobilization for field and headquarters officers so that they are equipped to take advantage of the opportunities which may arise for promoting gender equality during the life of a given intervention.

Poverty Reduction

11. The issue of poverty reduction is often inter-linked with the question of how best to address gender inequalities. The interventions in Nicaragua provide examples of how efforts to address gender inequalities could be linked to strategies to reduce poverty. Examples include improved access to gender strategic health services for women, better access by women to effective protection from violence and improved access by women to fair treatment by the justice system. At the same time there is no automatic link between measures to address gender inequality and efforts to reduce poverty. It will require an explicit analysis of how gender inequality relates to poverty if attempts to address one are to assist in mitigating the other. For example, knowledge that the National Police force provides one (admittedly difficult) road out of poverty for some Nicaraguans, heightens the urgency that young and poor Nicaraguan women be provided a reasonable chance of taking that road.

Changes in Gender Equality

12. Where interventions have contributed to a group sense of women's empowerment through improved knowledge, access to redress for rights infractions, support to women by senior institutional officers, etc. this empowerment has provoked some resistance and has necessitated bringing men into the loop of attention to gender inequality. Of equal importance, empowerment may be restricted to part of an institution or community and can prove short-lived when changes are not rolled out through the

entire organizational culture. Empowerment of women will thus require extended work throughout institutions to avoid reversals.

13. Effective programs to address gender inequality and to promote women's empowerment will, sooner or later, require direct attention to male roles and to socially determined definitions of masculinities. In Nicaragua, at least, there is an existing national debate on this issue. At the same time, violence by men against women and children is a key entry point for the discussion of male roles and masculinities and represents one possible path for dialogue on gender inequality and its redress. The topic of intrafamilial violence and violence against women remains very controversial in Nicaraguan society. If it is to be used as a valid entry point for discussion of masculinities, great care must be taken in the design of initiatives in this area.
14. The more specific and complete the definition of gender equality used in the evolution of a specific intervention, the more likely it is that the intervention will be designed and implemented to contribute to strategic gender changes. This places an even greater importance on the use of gender analysis and of mainstreaming as a strategy for achieving gender equality, despite the apparent institutional obstacles.
15. Besides the strength and clarity of gender equality goals and the extent of gender mainstreaming, there are other factors which influence the different types of gender change associated with Sida supported interventions. The most apparently important of these include:
 - The linking of gender equality in service delivery and in internal institutional arrangements to an important and immediate institutional goal other than gender equality;
 - Formal or informal structures within programmes and institutions to serve as both a monitoring mechanism and a source of internal advocacy in support of gender equality change;
 - Designated and visible leadership for gender equality goals at the most prestigious levels of the implementing organization; and,
 - The presence of explicit and quantitative goals in gender change since they highlight the visibility of proposed changes in traditional male and female roles and of a different sharing of power within the institution concerned (although this may give rise to resistance and a need to more visibly and formally include men).
16. In the period since 1996, civil society in Nicaragua (and some of the institutions supported by Sida) has begun a re-examination of traditional male roles and masculinities and a nascent national dialogue on the need to re-define masculinities in a more positive way. Sida gender interventions in the future will need to consider how they can creatively contribute to this dialogue in Nicaragua and in other countries.

Capítulo 1

Introducción

Este informe borrador presenta los resultados del primer estudio de campo para el componente de la misión para la Evaluación del apoyo de Asdi para la Promoción de la Igualdad de Género, en la Cooperación para el Desarrollo. Esta evaluación se está llevando a efecto para la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional de parte de la consultora COWI, de Estocolmo, como firma principal, asistida por Goss Gilroy, de Ottawa.

El propósito de la evaluación es:

- Valorar cómo la estrategia de transversalidad de Asdi se refleja en el proceso de estrategia de país.
- Valorar los cambios estratégicos y prácticos con relación a la promoción de la igualdad de género que en las cuatro intervenciones apoyadas por Asdi, han contribuido o pueden contribuir.
- Contribuir a una comprensión más profunda sobre el significado concreto de los siguientes conceptos en las intervenciones apoyadas por Asdi: igualdad de género, empoderamiento de las mujeres, participación de actores, cambios prácticos y estratégicos con relación a la igualdad de género y transversalidad.

Adicional a consultas y revisión de documentos llevados a cabo por las oficinas centrales de Asdi en Estocolmo, la metodología de estudio es un suministro para los estudios de caso en los países, al nivel de las intervenciones en Nicaragua, Africa del Sur y Bangladesh. La misión de campo en Nicaragua fue realizada entre el 18 de Marzo y el 6 de Abril, siguiendo con Africa del Sur a finales de Abril y Bangladesh en Mayo.

El equipo de evaluación para Nicaragua estuvo compuesto por siete personas. Ted Freeman de Goss Gilroy Inc. fue el jefe de misión para Nicaragua y es miembro de todo el equipo para la evaluación integral. Sara Forti y Ana Bonde de COWI, actuaron como consultoras internacionales especialistas en género y evaluación. Milagros Barahona dirigió el equipo nacional de consulta de Nicaragua. Guadalupe Salinas fungió como consultora nacional, especializándose en el programa de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur y en las intervenciones con la Academia de Policía. Olimpia Torres fungió como especialista en evaluación de campo, trabajando con Ane Bonde y Sarah Forti en el trabajo con PROSILAIS y PRODEL. Finalmente, Britha Mikkerlsen, coordinadora general de la evaluación, se unió al equipo en la última semana, para formar parte de la misión en Nicaragua.

El equipo desea agradecer a todas las mujeres y hombres que brindaron su tiempo y sus puntos de vista y quienes compartieron sus experiencias durante la misión de evaluación.

1.1 Ámbito de Estudio de Caso en Nicaragua

Los equipos de estudio de evaluación de cada país, fueron responsables de valorar la Estrategia de País y en su tratamiento sobre la igualdad de género, a la par de las cuatro intervenciones seleccionadas para los sectores de salud, desarrollo urbano o gobernabilidad democrática. Las cuatro intervenciones seleccionadas en Nicaragua fueron:

- Gobernabilidad Democrática: Academia de Policía y Policía Nacional;
- Gobernabilidad Democrática: Apoyo al fortalecimiento en la Costa Atlántica de Nicaragua (RAAN/Asdi/RAAN);
- Desarrollo Urbano: Programa para El Desarrollo Local (PRODEL);
- Salud: Apoyo a los Sistemas Integrales de Salud. (PROSILAIS)

Las intervenciones fueron seleccionadas por el Departamento de Evaluación y Auditoría Internacional de Asdi, basados en parte, en el criterio de que la igualdad de género fue reportada como eje transversal en cada una de éstas y de que, cada una puede haber contribuido a cambios con relación a la igualdad de género.

Los asuntos claves cubiertos por la Misión en Nicaragua, corresponden directamente a los Términos de Referencia para todo el estudio (Evaluación del Apoyo de Asdi a la Cooperación para el Desarrollo para la Promoción de la Igualdad de Género) y de reuniones y discusiones suplementarias entre los miembros del equipo de evaluación y la autoridad del proyecto. Estos asuntos claves se resumen de la siguiente manera:

1. ¿Hasta qué punto la estrategia de Asdi de incorporación de la perspectiva de género, se refleja en el proceso de la estrategia de país de Nicaragua?
 - a. ¿Cuál ha sido la calidad del análisis de género en el proceso de estrategia de país?
 - b. ¿Hasta dónde y cómo se promueve la igualdad de género en el diálogo con el país socio durante el proceso?
2. ¿Cuál ha sido el contenido de la igualdad de género en las cuatro intervenciones seleccionadas en Nicaragua?, más específicamente:
 - a. ¿Hasta qué punto las intervenciones se han focalizado en la igualdad de género como una prioridad? ¿Se refleja la meta de igualdad de género en el diseño e implementación (evaluación y monitoreo), de las intervenciones? ¿Qué obstáculos están presentes y pudieran limitar que las intervenciones abordaran la igualdad de género? ¿Qué oportunidades están presentes?

- b. ¿Qué evidencia existe sobre la utilización de la estrategia de incorporación de la perspectiva de género, para la inclusión de la igualdad de género como una meta en las intervenciones?
3. ¿Qué relación existe, en cada una de las intervenciones, entre la búsqueda de la igualdad de género como meta y la necesidad de *abordar la reducción* de la pobreza? ¿Existe algún conflicto entre las metas de igualdad de género y reducción de la pobreza, en las intervenciones? ¿Existen sinergias reales o potenciales?
4. ¿Cuál ha sido el nivel completo de participación de los actores en las intervenciones cuando estas se relacionan con la pregunta de la igualdad de género? ¿Cuáles son los obstáculos y oportunidades para la participación de actores en el área de igualdad de género?
5. ¿*Qué cambios* han ocurrido en la situación de igualdad de género en Nicaragua como resultado de las intervenciones? ¿Hasta qué punto ha habido cambios en la discusión sobre las necesidades prácticas de las mujeres y/o entre el avance de sus intereses estratégicos?
 - a. ¿Las intervenciones han tenido un efecto positivo en el empoderamiento de las mujeres?
 - b. ¿Han abordado, y/o inducido a cambios en el papel de los hombres y en las concepciones sobre su masculinidad?
6. De qué manera, la experiencia de la estrategia de país de Nicaragua y las cuatro intervenciones analizadas, pueden apoyar en el entendimiento más profundo sobre el uso y significado de los siguientes conceptos:
 - a. Igualdad de Género;
 - b. Empoderamiento de la mujer;
 - c. Participación de actores;
 - d. Cambios estratégicos y prácticos con relación a la igualdad de género;
 - e. Transversalidad y,
 - f. Papel de los hombres y masculinidades

En el intento de abordar estos temas en la evaluación, el equipo de evaluación se guió por los resultados del taller del Informe Inicial llevado a cabo en Estocolmo a inicios de mayo. Los participantes del taller enfatizaron la necesidad de balancear el abordaje de la evaluación desde una preceptiva y retrospectiva mirada. Como resultado, el equipo de Nicaragua ha tratado de desarrollar las lecciones aprendidas las cuales contribuirán a la realización de oportunidades futuras en el apoyo a la igualdad de género en vez de sólo indagar el cumplimiento de los objetivos de las intervenciones realizadas.

1.2 Dimensiones Analíticas de los Asuntos Claves de la Evaluación

A fin de proveer un contexto más concreto para el análisis del siguiente informe, consideramos de utilidad señalar brevemente, algunos de los medios en los cuales el equipo de evaluación enmarcó el análisis de los asuntos claves dentro del contexto del programa de Asdi y de las condiciones en Nicaragua.

1.2.1 Diálogo sobre Igualdad de Género

Los Términos de Referencia de la evaluación enfatizaron la importancia del diálogo sobre igualdad de género entre el Gobierno de Suecia y el gobierno anfitrión, a fin de asegurar compromisos conjuntos para esta importante meta.

Adicionalmente, las discusiones entre los miembros del equipo de evaluación y funcionarios/as de las oficinas principales de Asdi en Estocolmo, señalaron la forma en que el diálogo sobre igualdad de género puede generar acciones específicas sobre igualdad de género en las intervenciones bilaterales. En esencia, un número de oficiales de Asdi recordaron a los miembros del equipo, que lo que suceda fuera de las intervenciones específicas en la forma de diálogo, puede ejercer una influencia igualmente importante para lo que sucede dentro de las intervenciones.

A fin de abordar adecuadamente el asunto del diálogo y su uso en la promoción de la igualdad de género, el equipo de estudio de Nicaragua examinó tres tipos diferentes de diálogo:

1. Diálogo directo de gobierno a gobierno, sobre igualdad de género, entre el Gobierno de Suecia (representado por la Embajada de Suecia y su personal) y el Gobierno de Nicaragua, pero fuera de las intervenciones específicas.
2. Diálogos formales e informales sobre igualdad de género dentro del contexto de intervenciones específicas, utilizando las cuatro intervenciones de estudio como casos de prueba, y,
3. Diálogo entre Asdi y Organizaciones de la Sociedad Civil específicas (OSCs) en Nicaragua (o coaliciones y públicas de OSC).

1.2.2 Definiendo las Metas de Igualdad de Género

Tal como indica el Programa de Acción para la implementación de la Estrategia de Igualdad de Género de Asdi, la igualdad entre hombres y mujeres representa una meta de la Cooperación al Desarrollo de Suecia, con la incorporación de la perspectiva de género como eje transversal, seleccionada como estrategia definitiva, a fin de establecer un nivel razonable de expectativas al examinar las metas de la igualdad de género en las cuatro intervenciones.

Debido al hecho que el Programa de Acción para la Promoción de la Igualdad entre Mujeres y Hombres en los países socios (con su Política y Plan de Acción), se publicó oficialmente en Abril de 1997 y fue pre-fecha por un considerable número de publicaciones de Asdi sobre Igualdad de Género, parece razonable que el apoyo Asdi a las intervenciones para el desarrollo, que se hayan desarrollado en el período entre 1996–1997, demuestren algún compromiso formal para las metas de igualdad de género.

Por otro lado, tres de las cuatro intervenciones estudiadas por el equipo en Nicaragua, (RAAN-Asdi-RAAS, PROSILAIS y PRODEL), no eran enteramente proyectos nuevos, sino más bien, las últimas etapas de intervenciones en ejecución. Solamente el apoyo a la Academia de Policía y a la Policía Nacional, parece haber tenido más o menos nuevas iniciativas cuando la etapa actual se encontraba en ejecución. No es tal vez sorprendente que estas tres intervenciones aparentemente hayan seguido líneas anteriores en términos de metas y compromisos con poco reconocimiento formal de la igualdad de género como meta en sí.

Finalmente, fue importante para el equipo establecer cuáles metas sobre la igualdad de género deberían ser reflejadas en el diseño o implementación de la intervención. Tal y como se señala en el Informe Inicial preparado durante la primera etapa de esta evaluación, el Programa de Acción de Asdi para la Promoción de la Igualdad entre Hombres y Mujeres en los países socios, provee una definición de trabajo sobre igualdad de género:

Igualdad entre mujeres y hombres se refiere a igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de mujeres y hombres y niñas y niños. Igualdad no es un asunto de mujeres sino que debe interesar y comprometer a los hombres así como a las mujeres. Igualdad no significa que mujeres y hombres se convertirán en lo mismo, sino que los derechos de las mujeres y de los hombres, responsabilidades y oportunidades, no dependerán de si nacieron como hombres o como mujeres. Igualdad incluye aspectos tanto cuantitativos como cualitativos. Los aspectos cuantitativos se refieren a la igual distribución de mujeres y hombres en todas las áreas de la sociedad. Los aspectos cualitativos se refieren a la necesidad de brindar igual peso al conocimiento, experiencia y valores de ambos, mujeres y hombres, como medios para enriquecer y dirigir todas las áreas de desarrollo de la sociedad. Igualdad entre hombres y mujeres es vista como un asunto de derechos y como pre-condición para el indicador de sostenibilidad del desarrollo centrado en las personas.

En resumen, un intento de abordar la igualdad de género debe ser considerado y tratado con:

- Rol y expectativas socialmente definidas
- Cambios en las relaciones de género
- Variables sobre el tiempo y geografía
- Poder y Desigualdad
- Instituciones, y,
- Vínculos multidimensionales para las interacciones económicas, políticas y sociales.

Esta caracterización de la igualdad de género, en términos de una descripción equitativa y compleja sobre las relaciones entre hombres y mujeres, fue de importancia crítica para el análisis llevado a cabo por el equipo de evaluación de Nicaragua, ya que esto significa conocer que la participación de las mujeres, cuando se pone a nivel de un simple objetivo, no puede – en sí misma y en la ausencia de cualquier evidencia de cambio en la relativa situación de hombres y mujeres – ser realmente vista como meta para alcanzar la igualdad de género, ya que a menudo pudiera no representar ningún esfuerzo para abordar las desigualdades.

1.2.3 Incorporación de la perspectiva de género

Si la pregunta para alcanzar las metas de género está relacionada con “qué” se pretende conseguir con la igualdad de género, la pregunta sobre la incorporación de la perspectiva de género, se enfrenta al hecho de “cómo” alcanzar esas metas y si está entonces, cercanamente vinculado.

La política de Asdi sobre la Igualdad de Género (1997), provee una descripción de lo que se espera con la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en las políticas, programas e intervenciones:

La incorporación de la perspectiva de igualdad de género implica que la atención sobre la igualdad entre hombres y mujeres debe prevalecer en todas las políticas de desarrollo, estrategias e intervenciones. Esta perspectiva no significa simplemente asegurar que las mujeres participen, al igual que los hombres, en una agenda de desarrollo que ya ha sido decidida. La perspectiva insta a asegurar que las mujeres, al igual que los hombres, se involucren en definir las metas así como la planificación, de manera que el desarrollo dé respuesta a las necesidades tanto de hombres como de mujeres. La perspectiva de género involucra entonces, prestar atención a la igualdad con relación al análisis, políticas, procesos de planificación y prácticas institucionales, que definen todas las condiciones para el desarrollo. La perspectiva requiere de un análisis sobre el impacto potencial de mujeres y hombres en las intervenciones de desarrollo, en todas las áreas del desarrollo social. Este análisis debe ser llevado a cabo antes de que se hagan las decisiones importantes sobre las metas, estrategias y designación de recursos.

La perspectiva de género, claramente, no es por tanto una propuesta de todo o nada. Las intervenciones pueden mostrar de manera razonable, expectativas para dejar ver algunas, pero no todas, de las características descritas sobre la perspectiva de género en las políticas.

Conociendo que las intervenciones puedan parcialmente contener la perspectiva de género, durante el taller de pre-evaluación efectuado en Estocolmo, los miembros del equipo de evaluación desarrollaron y propusieron un sistema de clasificación de seis puntos para evaluar el nivel de incorporación de la perspectiva de género en una intervención específica. La escala se estructuró de la siguiente manera:

1. *Cero* perspectiva de género, bastante explicativa por sí misma y que implica, o ausencia de mención sobre la igualdad de género o una referencia superficial obvia;
2. Perspectiva de Género *Pro Forma*, significa que en el documento de diseño del proyecto, se encuentra una muestra somera de una oración o párrafo, sin evidencia de que afectó la estructura o actividades de la intervención;
3. Perspectiva de Género *Integrada*, significa que se realizó un análisis sistemático de género, pero que no hay, o hay muy poca evidencia, que afectó el diseño del proyecto.
4. Perspectiva de Género *Institucionalizada*, significa que los hallazgos del análisis de género fueron evidentes en algunos aspectos del diseño de la intervención;
5. Perspectiva de Género *Implementada*, significa que la intervención se llevó a cabo y que implementó los cambios en la igualdad de género sugeridos en el análisis de género; y,
6. Perspectiva de Género *Monitoreada y Evaluada*, significa que los sistemas para el monitoreo y evaluación de las intervenciones, recogieron los datos necesarios y condujeron los análisis apropiados para reportar sobre la igualdad de género en la intervención.

Es importante señalar, que esta escala representa un modelo de proceso para la incorporación de la perspectiva de género e intenta identificar cómo y dónde las consideraciones sobre igualdad de género deben informar al proyecto durante el ciclo de identificación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación en las intervenciones bilaterales más importantes apoyadas por Asdi. Esto fue especialmente importante, ya que permitió al equipo de evaluación clasificar aquellas intervenciones en donde se prestó algún grado de atención a la igualdad de género como un tema o prioridad, pero donde elementos esenciales del proceso de incorporación de la perspectiva de género pudieron haber sido dejados por fuera, de manera que el efecto final del diseño del programa, implementación y monitoreo, haya sido muy leve.

1.2.4 Pobreza e Igualdad de Género

Un aspecto clave de esta evaluación se refiere al hecho de que pudiera existir sinergia y complementariedad en los esfuerzos para reducir la desigualdad de género y los esfuerzos para la reducción de la pobreza.

Al abordar este aspecto, los miembros del equipo de Nicaragua, primero debieron abordar cómo las diferentes intervenciones han definido la pobreza y cómo se ha dirigido a los pobres, (y especialmente, cómo los pobres han sido definidos en el proceso de la intervención). Donde las intervenciones se centraron en la pobreza, la pregunta se refiere a, hasta donde se conoce las distintas formas en que hombres y mujeres y niños y niñas están experimentando la pobreza. Finalmente, el equipo se centró en, si los esfuerzos para abor-

dar la pobreza serían mejorados u obstaculizados en su efectividad, en aquellas intervenciones donde se construyen las consideraciones sobre la igualdad de género.

1.2.5 Participación de Actores e Igualdad de Género

El Informe Inicial propuso para esta evaluación, que la participación de actores (especialmente de actores primarios) en el diseño, desarrollo, implementación, manejo, monitoreo y evaluación de proyectos y programas de la cooperación para el desarrollo, pudiera ser abordada utilizando una escala modificada que clasifique la participación de los actores mediante siete niveles diferentes:

1. Participación Pasiva (como receptores de información);
2. Participación para brindar información;
3. Participación mediante la consulta;
4. Participación en el incentivo de materiales;
5. Participación funcional (formación de grupos para obtener objetivos pre-determinados del proyecto);
6. Participación interactiva (participación en el análisis conjunto, dirigido hacia planes de acción y la formación de nuevas instituciones locales);
7. Auto movilización (tomando iniciativas independientemente de las instituciones externas).

El Informe Inicial también enfatizó que la participación de los actores debe ser analizada desde la perspectiva, de al menos tres grupos:

- *Actores Primarios*, aquellos que serán directa o ultimadamente afectados por la intervención, ya sea positiva o negativamente.
- *Actores Secundarios*, intermediarios, como organizaciones ejecutoras y otros individuos, personas, grupos o instituciones, involucrados en una intervención (incluyendo a fundadores);
- *Actores Claves*, aquellos actores primarios o secundarios que pueden de manera significativa afectar o influenciar de manera positiva o negativa, una intervención.

Para el equipo de evaluación de Nicaragua, el reto consistió en establecer primero el nivel de participación del actor primario en la intervención (independientemente de sus intereses de género) y luego, identificar hasta dónde mujeres y hombres (y jóvenes y niños), pueden ser vistos como participando en las diferentes maneras dirigidas a promover la igualdad de género.

Al final, el equipo de evaluación encontró de mucha utilidad no restringir la revisión sobre la participación de actores primarios, ya que mucha de la consulta y desarrollo participativo del proyecto, así como las iniciativas de administración, tienen lugar al nivel de actores secundarios. El abordaje consistió en documentar los mecanismos utilizados en cada intervención para promo-

ver la participación y para valorar cómo esos mecanismos influenciaron el contenido de la igualdad de género y la orientación de la intervención.

1.2.6 Cambios en la Igualdad de Género

Habiendo analizado cada una de las intervenciones a fin de conocer la extensión en que incluyen las metas de igualdad de género; cómo reflejaron o no, la incorporación de la perspectiva de igualdad de género; cómo se inter-relacionan la reducción de la pobreza y la igualdad de género; y, cómo contribuyó o no la participación en la comprensión de las necesidades de igualdad de género, a la vez que acciona una interrogante importante y pendiente para el equipo de evaluación de Nicaragua: Como resultado de las cuatro intervenciones, qué cambios en la igualdad de género han ocurrido (o ¿qué cambios en la igualdad de género han ocurrido con la contribución de estas cuatro intervenciones, entre otros factores?)

Analizando los cambios en la igualdad de género relacionados con las cuatro intervenciones, el equipo de evaluación apreció cuatro aspectos diferentes de igualdad de género:

- a. ¿Qué cambios, cualitativos y cuantitativos, en la igualdad de género, pueden ser vinculados a las intervenciones (o con situaciones con las cuales las intervenciones han contribuido)?
- b. ¿Las intervenciones han tenido un efecto positivo en el empoderamiento de las mujeres?
- c. ¿Las intervenciones han identificado necesidades de cambio en el papel de los hombres y las definiciones de masculinidad?, y, han contribuido estas intervenciones en esos cambios?
- d. ¿Han contribuido las intervenciones a mejorar la satisfacción de las necesidades prácticas de las mujeres y hacer avanzar sus intereses estratégicos?

Ante la falta de una iniciativa de parte de un sector o de análisis de una línea de base específica sobre las condiciones de género relativas a cada iniciativa, el equipo de Nicaragua a fin de valorar el tipo y nivel de cambios en la igualdad de género asociados con cada una de las intervenciones, se apoyó tanto en descripciones cuantitativas de igualdad de género relacionadas con los logros del proyecto, así como en diferencias, observadas o informadas, entre mujeres y hombres beneficiados por el mismo.

El equipo de Nicaragua también se centró en diferentes dimensiones de los cambios informados sobre igualdad de género asociados con las cuatro intervenciones. Estos incluyeron:

Empoderamiento:

El Informe Inicial discute algunas de las características de empoderamiento de las mujeres, encontrados particularmente relevantes al valorar los cambios encontrados con alguna relación a las cuatro intervenciones examinadas en Nicaragua:

- Empoderamiento no es algo que pueda ser hecho para las personas, en vez de esto, las mujeres necesitan ser agentes de su propio empoderamiento. Desconocidos así como organizaciones desde afuera, pueden apoyar la creación de las condiciones favorables para el empoderamiento de las mujeres.
- El empoderamiento puede ocurrir a niveles personal, de relaciones y colectivo, donde tiene diferentes significados.
 - *Empoderamiento Personal*, involucra desarrollar el sentido de sí mismo, así como confianza individual y capacidad. Involucra deshacer los efectos de una opresión interiorizada.
 - *Empoderamiento Relacional*, involucra el desarrollo de la habilidad para negociar e influenciar la naturaleza de una relación y las decisiones que se toman dentro de ésta.
 - *Empoderamiento Colectivo*, ocurre cuando los individuos trabajan juntos para alcanzar un mayor impacto que el que tendrían cada uno por su lado.

Adicionalmente, el equipo de evaluación sintió que empoderamiento incluye elementos importantes de conocimiento, auto reconocimiento y auto estima de las mujeres (tanto personal o colectiva) y que requiere no solamente del conocimiento de los derechos de las mujeres, sino de algunos medios – abordados desde adentro o desde fuera de la intervención – para poner en práctica esos conocimientos.

Cambios Estratégicos y Prácticos en la Igualdad de Género

Al abordar este tema, el equipo de estudio de Nicaragua, se guió por las definiciones de las necesidades prácticas y estratégicas presentadas en el Informe Inicial, que define las dos categorías de la siguiente manera:

Necesidades prácticas de género y sus cambios

Las necesidades prácticas de género se derivan de las condiciones cotidianas y el papel de género prevaeciente, de mujeres y hombres. Es así, que mujeres y hombres – al ser consultados de manera independiente – a menudo identifican de forma diferente las necesidades prácticas. Por ejemplo, las mujeres mencionan fuentes de agua fácilmente accesibles y los hombres, carreteras. Debido a que las necesidades prácticas están relacionadas con sus condiciones de vida cotidiana y que las mujeres y los hombres necesitan dar respuesta a sus requerimientos de bienestar cotidiano, estas son fácilmente percibidas y articuladas. Debido a que las necesidades prácticas están imbuidas en la división existente de trabajo, mujeres y hombres pueden concordar en los cambios, pero, dándose cuenta que estas necesidades aún pueden ser problemáticas.

Intereses y cambios estratégicos de género.

Los intereses estratégicos de género están relacionados con las estructuras de poder y se derivan de la posición subordinada de la mujer en relación con el

hombre. Los intereses estratégicos existen a varios niveles, por ejemplo, la mujer carece de voz dentro de su casa, las mujeres carecen de influencia en la toma de decisiones en el gobierno, y carecen de reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado y su apropiado y valorado espacio, en las cuentas nacionales.

Los cambios estratégicos de género están relacionados con el fortalecimiento de las mujeres *en la sociedad en relación con los hombres*. Estos cambios incluyen un aumento de la conciencia de las mujeres sobre su subordinación, aumento de sus oportunidades para elegir, autodeterminación, de organización para la transformación de sus propias posiciones y del orden social prevaleciente en el cual viven. De manera que los intereses y cambios de género son altamente impugnados.

1.3 Metodología

Las metodologías utilizadas por cada uno de los equipos en los países, han sido casi idénticas, con variaciones operativas importantes para lidiar con el contexto operacional específico del programa de cooperación de Asdi en cada país.

Estas metodologías fueron revisadas en reuniones con el personal de Asdi en Estocolmo a inicios de mayo del 2001 y ajustadas de acuerdo a sus observaciones. Adicionalmente, las metodologías y sus aplicaciones fueron redefinidas en el taller de dos días, con el equipo y participación de al menos tres miembros de los equipos de cada país.

Los pasos metodológicos básicos en el estudio de caso de Nicaragua, fueron como sigue:

1. Un análisis estructurado de los documentos de Asdi, sobre la estrategia de país y programa, y, sobre las cuatro intervenciones preparadas a partir de documentos proveídos por la División de Evaluación y Auditoría, dando como resultado la preparación de un análisis resumido, con información sobre igualdad de género relevante para cada intervención.
2. Entrevistas con el personal de Asdi en Estocolmo (incluyendo consultores, cuando se consideró apropiado), con conocimientos sobre el desarrollo y abordaje de la estrategia de país para Nicaragua y/o sobre las cuatro intervenciones seleccionadas para análisis.
3. Preparación de borrador de mapa sobre los objetos de estudio de cada una de las cuatro intervenciones y de la estrategia de país. Estos mapas sobre los objetos de estudio, proveen una matriz de los temas claves (de una forma corta); las sub-preguntas específicas asociadas con esos temas; fuentes de información clave y métodos a ser utilizados para abordar estos temas y subtemas. El mapa sobre los objetos de estudio se presenta en el anexo 5.

4. Al desarrollar y redefinir los mapas del objeto de estudio, los miembros del equipo se guiaron por los documentos de conceptos y las hojas puntuales específicas del sector, desarrolladas durante la primera fase del estudio.
5. Previo a la llegada de los miembros internacionales del equipo de estudio, los consultores nacionales condujeron de manera preliminar, entrevistas con actores, contactaron a los coordinadores clave de los proyectos y organizaron, lo más que se pudo, entrevistas con informantes clave, talleres y otros contactos de evaluación;
6. Durante la misión de evaluación, los miembros del equipo de estudio se encontraron y condujeron entrevistas personales y de grupo, con una amplia gama de actores clave, participantes y beneficiarios de las cuatro intervenciones, así como con personal de Asdi en la embajada y con los coordinadores de proyectos.

El Anexo 3 provee una lista de las personas entrevistadas por los miembros del equipo. Adicionalmente, los miembros del equipo juntaron copias de las evaluaciones recientes y revisaron documentos nuevos de los proyectos que no se encontraban en las oficinas principales de Asdi. Fue posible también acceder a documentos clave, que suministraron evidencia directa sobre el contenido de igualdad de género en intervenciones específicas, en áreas como planificación estratégica, desarrollo curricular, planes operativos, etc. Dondequiera que estuvieron a disposición (de entrevistas o documentos), los miembros del equipo juntaron datos cuantitativos sobre los efectos de la igualdad de género en las intervenciones.

7. En la medida de lo posible, los miembros del equipo condujeron una serie de talleres más estructurados y consultas participativas con mujeres, hombres y jóvenes participantes y beneficiarios asociados con cada una de las cuatro intervenciones.
8. En muchas ocasiones y en contacto con actores primarios, los miembros del equipo de evaluación tuvieron la oportunidad, de llevar a cabo talleres de análisis en Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas (FODA), centrándose en las fortalezas y debilidades de los esfuerzos para abordar la igualdad de género en las cuatro intervenciones analizadas. De manera similar, al evaluar la amplitud de los cambios en la igualdad de género, los miembros del equipo de evaluación utilizaron la herramienta de la Valoración y Graduación de Cambio (CAST), como medio para categorizar los cambios y su significado.
9. Durante la tercera semana del estudio de campo, los miembros del equipo se encontraron y prepararon resúmenes detallados sobre los primeros hallazgos y conclusiones del estudio, relacionados con cada una de las intervenciones. Se presentaron en una serie de cuatro pre-resúmenes y discusiones/talleres con actores de cada una de las cuatro intervenciones, llevadas a cabo en Managua, durante un período de dos días.

10. El último día de la misión de campo, se llevó a cabo con el personal de la Embajada de Suecia, un pre-resumen y discusión de la misión de estudio, sobre los hallazgos y conclusiones.

11. Los resultados del estudio de caso del país, fueron recopilados por los miembros del equipo y consolidados en este informe.

Es importante relevar que el equipo de evaluación fue cuidadoso en asegurar que ningún conflicto de intereses, aparente o real, influenciara los hallazgos y conclusiones de este estudio. Por esa razón, Milagros Barahona, quien estuvo involucrada en apoyar la administración y desarrollo del proyecto de la Academia de Policía y de la Policía Nacional, no formó parte de la revisión y evaluación de ésta, los cuales fueron analizados por otros dos miembros del equipo (Ted Freeman y Guadalupe Salinas).

También vale la pena hacer notar, que el equipo tuvo un acceso más completo a los tomadores de decisión clave para algunas de las intervenciones en comparación con otras. Esto fue el resultado que las agencias involucradas dispusieran de más informantes claves a su disposición, a la existencia de un cuerpo más enriquecido de documentación evaluativa e informativa, o a la variedad de oportunidades que se presentaron durante la estadía de la misión en Nicaragua.

Por otro lado, el equipo de evaluación, con la asistencia de la Embajada de Suecia en Nicaragua, trabajó para subsanar estas diferencias, por ejemplo, incrementando las visitas a los proyectos fuera de Managua a fin de que se obtuviera una perspectiva de campo más amplia y aclarar información en aquellas intervenciones donde los encuentros con la autoridad del proyecto estuviera limitada debido a la poca disponibilidad del personal. A como se indica abajo, el equipo confía en que los hallazgos informados estén basados en un análisis amplio de los informantes clave y de las fuentes de documentación accesibles, dentro de las restricciones de tiempo y recursos que estudios como este, necesariamente enfrentan.

El Anexo 1 del Informe presenta un análisis breve del equipo de evaluación, sobre su experiencia en Nicaragua en la implementación de las metodologías de estudio y provee observaciones en aquellos aspectos particularmente efectivos y aquellos más difíciles. En términos generales, el equipo de evaluación confía que los hallazgos abajo informados, estén bien documentados por la información recopilada durante el estudio y por los métodos analíticos referidos a lo largo del informe.

Capítulo 2

Igualdad de Género – Contexto de País en Nicaragua

El Anexo 2.0 de este informe suministra una discusión extensa sobre los aspectos claves de igualdad de género y del contexto nacional de Nicaragua en los aspectos sociales, económicos y políticos. Con el interés de ser breve, esta sección resume alguna información clave del Anexo 2.0.

2.1 Indicadores Básicos sobre Igualdad de Género

El Cuadro 2.1 presenta algunos indicadores básicos sobre igualdad de género en Nicaragua, medidos en tres diferentes fechas (1993, 1996 y 1999).

Indicador	1993		1996		1999	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Porcentaje de Participación en Mercado de Trabajo (%)	64.6	30.3	73.2	48.0	76.5	48.0
Porcentaje de Ocupación (%)	55.7	26.4	66.4	40.7	72.4	44.5
Subempleo (%)	42.5	44.6	43.4	44.0	80.3	90.9
Desempleo (%)	13.8	12.7	9.2	16.3	5.4	7.3
Empleo en el Sector Formal (%)	53.0	42.0	62.6	75.4	67.3	75.9
Administrador/Dueño (% entre empleados)			4.3	0.8	5.4	1.6
Ingreso Directo en Efectivo			29.1	33.2	27.7	37.6
Asalariados			46.6	38.0	44.8	37.6
Trabajo Familiar no remunerado			20.0	28.0	22.1	25.3
Acceso al Crédito (Entre pobres) como % de Beneficiarios			51.0	49.9	54.9	45.1
Acceso al Crédito (Entre los Pobres) como % de montos de préstamos			67.4	32.6	68.2	31.8
Acceso a entrenamiento (Entre los pobres)			4.6	4.3	6.2	6.5

¹ Fuentes: 1993 Datos: *Análisis de La Situación Actual de La Población Nicaragüense: Análisis de Género*. Asdi, 1994. 1996 y 1997 Datos: *De Beijing a Nueva York – Balance – Del Movimiento de Mujeres de Nicaragua sobre los compromisos de Beijing*, Iniciativa Nacional Para El Seguimiento A La Plataforma De Acción Mundial (Oxfam Canadá y Fundación Ford 2000).

Indicador	1993		1996		1999	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Acceso a la Tierra (Registrada a nombre del dueño)			68.0	13.0	67.0	13.0
Acceso a la Tierra (Registrada de forma mancomunada con socio)			3.0	3.0	8.0	8.0
Tasa de Mortalidad Materna ²		159		160		139
Mujeres Víctimas de violencia sexual		1,239		(OPS 97)		1,289
Víctimas de Agresión Común					9,797	9,081
Víctimas de Homicidio					551	72

En términos básicos, se ve claramente el considerable incremento, tanto en el porcentaje de participación de las mujeres en el mercado de trabajo y su porcentaje de empleo entre 1993 y 1996, de un 30.3% de participación y 26.4 % de ocupación a un 48% en participación y un 40.7% en ocupación. Este porcentaje de incremento no ha sido sostenido, sin embargo, en ambos, los porcentajes de participación y ocupación para las mujeres no cambiaron de manera significativa de 1996 a 1999.

La mayoría de los indicadores del Cuadro 2.1, indican que las diferencias estructurales básicas entre hombres y mujeres en la sociedad nicaragüense han cambiado poco, durante el período de 1996 a 1999. Las mujeres continúan teniendo menos acceso al título de propiedad y a posiciones administrativas o de dueñas en el sector formal. Mientras las mujeres más pobres tienen un acceso comparable al crédito, los préstamos que reciben continúan siendo mucho más pequeños que los que entregan a los hombres.

Adicionalmente, el indicador fundamental de salud de la mortalidad materna no se ha movido significativamente de acuerdo a los estimados de la OPS para 1997 (los datos del MINSA sobre la reducción de la mortalidad materna informan la caída de 159 en 1993 a 130 en 1997/98) y los abortos inducidos continúan siendo una causa de muerte materna significativa, a pesar que la información acertada sobre este tema controversial, sigue siendo difícil de obtener.

De manera similar, las mujeres en Nicaragua continúan sufriendo la violencia sexual y agresión común, aunque la tendencia de la información en esta área es difícil de asegurar debido a la reciente mejoría de los informes estadísticos de crimen sobre la base de información desagregada por sexo.

Más allá de la perspectiva estadística de la igualdad de género, es útil analizar algunos de los aspectos cualitativos contextuales de los esfuerzos nacionales (de todos los actores), para abordar las desigualdades de género en Nicaragua.

² En Nicaragua, existe un debate considerable en cuanto a los porcentajes reales de la mortalidad materna. El documento preparado para el seguimiento de Beijing, informa que la OPS estima *la tasa* de mortalidad materna hasta en 160 en 1997, mientras que *la tasa* de 139 por cada 100,000 nacidos vivos, es utilizada como línea de base para el 2000 en el Programa de Gobierno sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP). Por otro lado, el Sistema de Información de Atención Integral del MINSA, reporta una tasa tan baja como de 106 para 1998.

2.2 Compromisos Nacionales para los Derechos de Igualdad de Mujeres y Hombres

Formalmente, Nicaragua ha adoptado o endosado la mayoría de las legislaciones internacionales referidas a la igualdad de derechos de mujeres y hombres. También ha endosado los Planes de Acción derivados de las conferencias mundiales de las Naciones Unidas de la década de los 90.

Algunos de los tratados y convenciones internacionales relacionados con la igualdad de género forman parte de la Constitución Nacional; otros tienen el estatus de leyes ordinarias, mientras que otros son considerados como compromisos morales. Entre los compromisos de gobierno más importantes, nacionales e internacionales, sobre igualdad de derechos para las mujeres, ha sido la ratificación de las declaraciones internacionales de derechos humanos (por ejemplo, La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Internacional de los Derechos de los Niños) que tienen fuerza de ley constitucional en Nicaragua.

En el ámbito de Ley ordinaria de Nicaragua, los compromisos incluyen la Convención sobre Derechos Políticos de las Mujeres y la Convención Interamericana para la Concesión de Derechos Políticos para las Mujeres. Nicaragua es firmante de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979).

Existen todavía serias omisiones en la legislación nacional, regulaciones específicas y en procedimientos legales relevantes, con relación a los compromisos formales de Nicaragua sobre igualdad entre mujeres y hombres. Adicionalmente, muchos representantes de organizaciones que abordan las desigualdades de género, han argumentado que las barreras para lograr la igualdad de género están siendo reforzadas por movimientos muy cercanos al sistema político y por el desarrollo de fuertes vínculos ideológicos entre el partido político de gobierno y la jerarquía conservadora de la Iglesia Católica de Nicaragua. Esta tendencia se ha reflejado, por ejemplo, en el aumento de posiciones conservadoras tomadas por el Gobierno de Nicaragua en las reuniones internacionales y haciendo imposible los esfuerzos para revisar el código criminal, sobre todo en lo que respecta al aborto terapéutico.

2.3 Política Económica

En un buen número de estudios recientes, los investigadores han identificado una predisposición a favor de los hombres en las políticas económicas. Esta predisposición está usualmente documentada en términos del impacto negativo desproporcionado de las políticas económicas (especialmente las políticas macro económicas y ajustes estructurales) en las mujeres. Por ejemplo:

- Los recortes en los servicios públicos han transferido una carga adicional de servicios no remunerados hacia las mujeres, particularmente en salud primaria y educación pre-escolar;

- Los programas de reforma del Estado han significado mayor desempleo para las mujeres. La participación de las mujeres en el empleo del servicio público, declinó de un 41% en 1992 a 12% en 1996. Al mismo tiempo, las mujeres tienen menos acceso a los mejores trabajos en el pequeño sector privado, debido a que los empleadores ven la maternidad y las responsabilidades de las mujeres dentro de la familia, como factores de reducción en su contribución a las ganancias;
- Las reformas al sistema bancario han significado una mayor exclusión para las mujeres debido a requerimientos de seguridad más estrictos para los préstamos que ellas no podrían cumplir;
- Los sectores económicos donde las mujeres tradicionalmente han tenido mayor presencia, tales como textiles y procesamiento de alimentos, han sido los más afectados negativamente con la apertura del mercado nicaragüense a la competencia de intercambio internacional;
- El establecimiento de locales de cadenas de minoristas y de servicios transnacionales ha conllevado la eliminación de muchos establecimientos pequeños de privados donde la presencia de las mujeres como trabajadoras y dueñas era bastante alta; y,
- La reducción del sector formal y la tendencia de crecimiento del sector informal, se han combinado para forzar a muchas mujeres a aceptar actividades y trabajos en condiciones de trabajo deterioradas y con salarios muy bajos.

Investigadores en temas sobre la igualdad de género, también han sido críticos del reciente Programa de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PSRP) por carecer de análisis sobre la situación de género en Nicaragua, con la falla resultante de no incluir medidas concretas para asegurar igual acceso para mujeres y hombres a los recursos económicos críticos y al mejoramiento de los servicios. Para mayor discusión de la PSRP y la participación de Nicaragua en la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) ver Anexo 2.

2.4 Violencia Intra Familiar y Sexual

A partir de 1993, el gobierno y organizaciones de la sociedad civil han llevado a cabo campañas de información y sensibilización de la opinión pública sobre la violencia doméstica. En 1998, la policía reportó que el 30% de los crímenes registrados contra las personas eran crímenes de violencia sexual e intra familiar. El mismo año, una investigación nacional indicó que el 29% de mujeres viviendo con un compañero había sido física o sexualmente abusada por él. Un estudio del BID estima que este tipo de violencia reduce el ingreso de las mujeres en Nicaragua (y el ingreso nacional) en USD 29.5 millones (1.6% del PNB de 1996). Este efecto negativo sobre el ingreso sería mucho más alto si los estimados incluyeran los gastos en salud, policía y servicios legales y otros efectos a largo plazo.

La violencia intra familiar y sexual en Nicaragua, representa una de las manifestaciones más dramáticas, ampliamente reconocida y más dañina, de la desigualdad entre hombres y mujeres. Se reconoce como un reto crítico por el estado y la sociedad civil, y, representa un punto álgido para aquellos que hacen campaña para la igualdad de derechos de las mujeres.

2.5 Igualdad de Género y esfuerzos para Reducir la Participación en el Sistema Político

Medios nicaragüenses y encuestas periódicas de opinión, informan sobre las percepciones que tienen amplios sectores de la población con relación a los procesos de democratización. Señalan que a través de medidas arbitrarias tomadas por el gobierno actual, estos procesos están siendo revertidos limitando grandemente los mecanismos de participación. Una de las medidas más difíciles para las organizaciones de mujeres fue el llamado “pacto” o acuerdo entre el partido de gobierno y el partido de oposición mayoritario, permitiendo que las leyes de manera efectiva eliminen a los partidos más pequeños para participar en las elecciones nacionales previstas para noviembre del 2001.

Esto condujo a un sistema de partidos políticos dominado por dos o tres partidos grandes de centro derecha y centro izquierda, visto por muchos analistas y observadores (especialmente por los representantes de las organizaciones de derechos de las mujeres tales como miembros de la Red de Mujeres contra la Violencia), como una amenaza seria hacia el progreso de la igualdad de género. Esto reemplaza a la estrategia de apertura (asociada con el gobierno anterior) y reduce el espacio de partidos políticos pequeños y de organizaciones de la sociedad civil. Esta amenaza se torna más seria con la percepción de que el partido en el poder tiene un fuerte interés en promover políticas bajo la retórica de “pro-familia” a fin de obviar de manera activa los compromisos y progresos hacia la igualdad de género.

2.6 Mecanismos Nacionales para la Promoción de la Igualdad de Género

El Instituto Nicaragüense de la Mujer, (INIM) ha representado por mucho tiempo una fuente de investigación y de cabildeo fuerte, para la igualdad de las mujeres en Nicaragua. Una de las características fuertes del INIM ha sido su autonomía de otros Ministerios del Gobierno Nacional y su habilidad para conducir investigaciones y tomar posiciones públicas, que otros Ministerios pudieran haber encontrado incómodas.

En 1998, el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) dejó de ser autónomo y pasó a ser una Dirección del recién creado Ministerio de la Familia (MIFAMILIA). Muchas personas consideran este Ministerio como una instancia dirigida a debilitar las acciones favorables para la igualdad de género. La crea-

ción del Ministerio de la Familia fue precedida por un año de debate público y fuerte cabildeo en la Asamblea Nacional. Los principales actores en este debate fueron los diferentes grupos del Movimiento de Mujeres de Nicaragua y grupos representantes de católicos fundamentalistas, quienes ostentaban altas posiciones en el gobierno y al mismo tiempo lideraban las actividades de “Pro Vida” en el país.

Cambios recientes en la dirección del Ministerio de la Familia y del INIM, parecieran favorecer el regreso de una relativa autonomía de funcionamiento del INIM y una retirada del nuevo Ministro en relación con las fuertes confrontaciones ideológicas con grupos de mujeres (y con donantes), en asuntos como la prohibición del término género en los documentos oficiales. De manera similar, MIFAMILIA parece haber reducido – hasta cierto punto – su fuerte oposición a la promoción de los derechos sexuales y reproductivos.

De manera similar, el desarrollo de algunas medidas organizativas y de políticas, a nivel nacional, pudiera representar oportunidades para la promoción más activa de la igualdad de género.

Estas incluyen:

- a) La reactivación, a inicios del 2001, de la Comisión Nacional de la Mujer Rural, creada por el gobierno anterior.
- b) La aprobación por el Presidente, también a inicios del 2001, del Plan Nacional contra la Violencia Intra familiar.
- c) La elección del Ombudsman en 1999 y la nominación de la Ombudswoman en el 2000.
- d) La recreación, en el 2000, de la Comisión Nacional contra la Mortalidad Materna.

2.7 Resumen

La igualdad de género continúa siendo una meta retadora a alcanzar en el contexto de Nicaragua. Por un lado, existe una clara evidencia del peso de la desigualdad que enfrentan las mujeres en términos de las diferencias en los ingresos y la experiencia de la pobreza, en los resultados negativos de la salud, en la victimización debida a la violencia intra familiar y sexual y abuso físico; y en la sub-representación y pobre acceso a la toma de decisiones políticas. Una buena parte de estos costos de desigualdad son reconocidos por la sociedad civil en Nicaragua y (hasta cierto punto), por el gobierno.

Sin embargo, también queda claro, que se han dado inconsistencias en las repuestas del gobierno nacional con relación a la meta para alcanzar la igualdad de género. La absorción del INIM dentro del Ministerio de la Familia representa serios retos para los grupos que trabajan en la promoción de la igualdad de género y para la cooperación internacional; las declaraciones y políticas recientes presentadas por Ministros del gabinete de gobierno, en

áreas como la enseñanza de los derechos sexuales; la alianza cercana entre algunos Ministros y los elementos conservadores de la Iglesia Católica; la posición del Gobierno de Nicaragua en recientes conferencias internacionales relacionadas con la igualdad de género; y el relativo cierre del sistema de partidos políticos.

En contraste con un abordaje más abierto del gobierno anterior, las posiciones presentes (2001), significan, que las agencias locales e internacionales que promueven la igualdad de género, están actualmente “nadando contra la corriente” con oportunidades limitadas para abrir el diálogo y el cabildeo.

Por otro lado, como se menciona arriba, existen señales recientes de una política para reanalizar, al menos, la intensidad de la oposición a muchas de las medidas y metas sobre la igualdad de género. De igual importancia, todavía prevalecen las oportunidades de trabajar con algunas agencias y departamentos del Gobierno de Nicaragua. Tal y como señalaron al equipo los oficiales de Asdi y otros en Managua, en el ámbito de programa y de proyecto, existe un interés considerable por abordar la meta de la igualdad de género.

Es importante no dar por descontado la presente dificultad, en que un donante bilateral conduzca un diálogo abierto y significativo con el Gobierno de Nicaragua a los más altos niveles, sobre los problemas y posibilidades de la igualdad de género. Por otro lado, existen caminos para promover la igualdad de género, dentro y fuera del Gobierno de Nicaragua.

Capítulo 3

Estrategia de País y Diálogo sobre Igualdad de Género

3.1 La Transición de una Estrategia de País a una Estrategia Regional

El Programa de Acción para la Promoción de la Igualdad entre Mujeres y Hombres en Países Socios de Asdi, incluye la iniciativa específica de promover el incremento de sociedades alrededor de la implementación de la Plataforma de Acción, en cinco países de cinco regiones diferentes (Namibia, Tanzania, India, Estonia y Nicaragua). Lo común en los cinco países, son los esfuerzos para promover el intercambio mutuo y apoyo al seguimiento de la Plataforma de Acción y, en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

Pareciera ser que el resultado más importante de este compromiso ha sido una serie de intercambios de alto nivel entre Nicaragua y Suecia, en el área de la igualdad de género. Por ejemplo, autoridades Suecas en la promoción de la igualdad de género (incluyendo, un ex – líder del partido liberal y economista nacionalmente reconocido activo en la igualdad de género), visitaron Nicaragua en la primavera de 1996 para discutir asuntos relacionados con la igualdad de género. De manera similar, se dieron intercambios entre una delegación de Nicaragua que viajó a Suecia para abordar asuntos sobre la violencia y una visita de parte de oficiales de policía suecos, en el mismo tema. Finalmente, un experto sueco en estadísticas de género realizó una visita de trabajo a Nicaragua.

Estas iniciativas, combinadas con el alto perfil generalmente otorgado a la igualdad de género por la Embajada en Nicaragua en los años 1996/97, contribuyeron al fortalecimiento de la Estrategia de País para Nicaragua de 1997, cuando esta se examinó desde una perspectiva de género.

3.1.1 La Estrategia de País – 1997

Debido a limitaciones de tiempo, de recursos y dificultades para acceder al personal involucrado, el equipo de evaluación no pudo conducir una revisión detallada del proceso utilizado para desarrollar la Estrategia de País en 1997, (nos propusimos centrarnos en la evaluación de las entrevistas). Como resultado, la estrategia se evaluó principalmente desde un análisis directo de su contenido.

El documento de estrategia de país para Nicaragua³ data de diciembre 1997 y cubre el período de enero 1998 a enero 2002. Está disponible en la versión en español, la cual fue utilizada por el equipo de evaluación en las discusiones con el personal de Asdi, de gobierno, agencias multilaterales y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG's), activas en la promoción de la igualdad de género.

Sin embargo, este documento de Estrategia, se encuentra en proceso de ser sustituido por la Estrategia para la Cooperación de Suecia con América Central y El Caribe, que ha sido preparada (en borrador) y cubrirá el período 2001–2005.

Debido a que las discusiones e investigación de la estrategia de país de 1998–2002 iniciaron a inicios de 1997 y fueron consistentes con los acuerdos bilaterales previos (ver Acuerdos entre el Gobierno de Suecia y el Gobierno de Nicaragua sobre Cooperación para el Desarrollo, 1996–97), existe una tendencia común entre las personas entrevistadas para la revisión de la actual Estrategia de País para Nicaragua, originada alrededor de 1996. Indudablemente, se hizo referencia a la estrategia como “La Estrategia del 96”.

Independientemente de la fecha exacta, la Estrategia actual podría, por algún tiempo, ser la última para Nicaragua dado que se ha tomado la decisión de incluir al país en el proceso de la estrategia regional. De tal manera, vale la pena analizarla desde una perspectiva de igualdad de género.

Los elementos claves de la Estrategia de País, diciembre de 1997, desde una perspectiva de género, incluyen:

- El análisis de país
- El establecimiento de políticas y prioridades para la cooperación internacional del Gobierno de Nicaragua
- Los elementos claves del diálogo con Nicaragua; y
- Los objetivos y líneas generales de la Cooperación Sueca.

a) Análisis de País

La sección de análisis de la Estrategia de País incluye un párrafo donde se identifica la subutilización del potencial de las mujeres en la contribución para el desarrollo sostenible de Nicaragua. Señala la falta de acceso de las mujeres a la propiedad con la subsecuente limitación de su acceso al crédito, educación, asistencia técnica y tecnología. El análisis también señala el progreso del Movimiento de Mujeres en los últimos 15 años y el potencial del movimiento de permear otros sectores sociales y políticos. Por otro lado, el análisis señala que en las recientes elecciones se observó un considerable declive en la representación política de las mujeres así como el temor de que los logros anteriores se vean en peligro en los próximos años. Vale destacar que el análisis sobre la igualdad de género en Nicaragua es muy corto en compa-

³ Estrategia para Nicaragua. Asdi, Diciembre 1997

ración con las amplias discusiones sobre las condiciones económicas, deuda, pobreza, confianza en la cooperación externa, etc.

A su vez, el equipo de evaluación pudo comprobar que en 1994 se llevó a cabo una amplia y comprensible revisión sobre la situación de igualdad entre mujeres y hombres en Nicaragua (Ver Análisis de la Situación Actual de la Población de Nicaragua: Un Análisis de Género) y en 1996, justo antes de la preparación de la Estrategia de País. Como resultado, existe evidencia que un análisis meticuloso sobre la igualdad de género estuvo disponible para los autores de la Estrategia de País de 1997 y que éste influenció en la identificación de metas y prioridades.

Esta cobertura relativamente corta sobre la situación de la igualdad de género en el documento, pareciera más bien un resultado de la competencia por el espacio sobre los diferentes aspectos del contexto de país, y no de cualquier esfuerzo deliberado para reducir la prioridad sobre la igualdad de género. Indudablemente, las metas de alto nivel establecidas con relación a la igualdad de género argumentarían contra estas conclusiones.

b) Políticas de Desarrollo y Prioridades del Gobierno de Nicaragua

La sección que describe las políticas y prioridades del Gobierno de Nicaragua es importante ya que provee un indicador de cómo el Gobierno de Nicaragua deseaba incluir la igualdad entre mujeres y hombres como una prioridad en es sección del documento, dejando sentadas sus propias intenciones. Esta sección propone ocho metas claves de desarrollo para Nicaragua con relación al alivio de la pobreza, estabilidad macroeconómica y la modernización de los sectores público y privado.

Es importante no darle demasiada importancia a estas breves propuestas priorizadas por el Gobierno de Nicaragua ya que esta sección es muy corta y cualquiera de estas metas se podrían ampliar para incluir la perspectiva de género. Sin embargo, las dos páginas de la sección contienen solamente una propuesta de intención sobre la igualdad de género y aclara que este compromiso responde a los intereses Suecos. La propuesta se lee: “Aludiendo específicamente al objetivo de Suecia de promover la igualdad de oportunidades a través de la cooperación para el desarrollo, se ha hecho énfasis en la importancia estratégica de actividades que fortalezcan la capacidad productiva de las mujeres y de esta manera, mejorar sus estándares de vida y posibilidades de participación en la vida política”.

Algunas personas que se encontraban en la Embajada durante ese período (y antes), indican que de parte del Gobierno de Nicaragua, se dio una resistencia considerable ante ciertos aspectos sobre la igualdad de género y el lenguaje para describirlo. Ejemplos de la clase de resistencia evidente de parte de Nicaragua, tan temprano como Beijing, fueron sus reservas expresadas y el fuerte cabildeo en contra de párrafos que pudieron haber sido percibidos como para legitimar las relaciones homosexuales o aquellos que apoyaban el derecho al aborto.

c) *Elementos Claves del Diálogo Suecia/Nicaragua*

En el segmento del documento que aborda las propuestas futuras para la ayuda a Nicaragua, la Estrategia indica una alta prioridad a la igualdad de género. Establece tres temas para el diálogo con Nicaragua: Democracia, Género y Pobreza. En lo que respecta a los aspectos de género, uno de los puntos de diálogo es la igualdad de oportunidades como derecho humano de acuerdo con las convenciones internacionales suscritas por Nicaragua en el área de derechos de las mujeres y niños/as. Un segundo punto será la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres en las áreas económica y social con el reconocimiento de la importancia de las mujeres como protagonistas en el desarrollo social y económico.

En las entrevistas con el personal de Asdi en la Embajada y en las oficinas centrales, no se tuvo ninguna indicación de que las dificultades actuales relacionadas con el diálogo de gobierno a gobierno sobre las prioridades de desarrollo, estuvieran inhibiendo seriamente las relaciones con el Gobierno de Nicaragua en 1996. La tendencia general con el gobierno actual estuvo sin embargo, caracterizado como un declive sostenido en la receptividad para un diálogo significativo sobre las metas de política, especialmente aquellas relacionadas con la igualdad. Si acaso se desarrollaron serios problemas en el diálogo antes de 1996, no se reflejan explícitamente en ninguna estrategia o plan de acción encontrado en la Estrategia de País.

d) *Objetivos y Temas de la Cooperación Sueca*

Al igual que con el diálogo, la igualdad de género tiene un alto perfil en los objetivos propuestos de la cooperación Sueca con Nicaragua. La cooperación Sueca con Nicaragua está dirigida a cooperar con:

1. El fortalecimiento de la democracia, mejorar la administración pública, reconciliación nacional e incremento del respeto por los derechos humanos;
2. Incremento de la igualdad entre hombres y mujeres en sus oportunidades tanto para el desarrollo económico y social como en su influencia en la política y la sociedad;
3. Reducción de la pobreza a través del desarrollo económico y social, justo y sostenido.

La estrategia continúa identificando metas específicas y brinda ejemplos de actividades posibles en cada una de las tres intervenciones principales.

Se cuenta con cinco sub-metas en el *desarrollo democrático*, incluyendo la mejoría de los derechos humanos (incluyendo el apoyo para la policía y el sistema judicial), fortalecimiento de las instituciones democráticas, promoción de la reconciliación, fortalecimiento del proceso de autonomía para la Costa Atlántica y promoción de la creciente participación popular.

La descripción de metas y acciones de *género* (entendido como igualdad de oportunidades para hombres y mujeres), se inicia con el enunciado de que la perspectiva de género es un tema transversal que hay que tomar en cuenta en

todas las áreas de la cooperación. Identifica cuatro sub-metas relacionadas con la participación de las mujeres en la sociedad (con el apoyo Sueco al INIM), la promoción de más leyes equitativas y un mejor tratamiento hacia las mujeres de parte del sistema judicial, el combate a la violencia intra-familiar y apoyo a las mujeres víctimas de la violencia, y promoviendo actividades educativas dirigidas a mejorar el acceso de las mujeres al trabajo y a los mercados de crédito.

En el *combate a la pobreza*, la estrategia identifica cuatro áreas principales de cooperación: a) acciones para mejorar los servicios sociales como salud, inversión en infraestructura y medio ambiente urbano; b) acciones dirigidas a incrementar la inversión en los sectores más pobres a fin de mejorar la producción; c) acciones macroeconómicas en áreas básicas, como la reducción de la deuda; y, d) acciones de apoyo para la política anti-pobreza nacional.

Análisis: La Estrategia de País para Nicaragua, 1997

A pesar del breve análisis sobre la situación de desigualdad existente entre hombres y mujeres en Nicaragua y de la aparente y tibia respuesta del Gobierno de Nicaragua a los asuntos de igualdad de género, la Estrategia de diciembre de 1997 incluye una declaración fuerte y explícita sobre la igualdad de género, al señalar que esta es parte de una de las tres prioridades para el diálogo entre Suecia y Nicaragua, así como un compromiso explícito para alcanzar la igualdad de género y uno de los tres objetivos principales para la cooperación (con sub-objetivos en áreas críticas tales como legislación, participación económica y social y violencia).

Los compromisos de la Estrategia de País de 1997 sobre la igualdad de género, fueron consistentes con declaraciones y acuerdos sobre la cooperación Sueca con Nicaragua. Por ejemplo, el artículo 2 del Acuerdo entre el Gobierno de Suecia y el Gobierno de Nicaragua sobre Cooperación al Desarrollo, 1996–1997, establece, *inter alia*, que “Toda la cooperación debe ser guiada por el principio de igualdad entre hombres y mujeres, el uso sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente”.

Hay quizás tres áreas en las cuales la Estrategia de País para Nicaragua de 1997, pudo haber sido más fuerte desde una perspectiva de género. La sección sobre el análisis de país pudo haber incluido compromisos más detallados sobre la cantidad y calidad de la información sobre igualdad de género (disponible de estudios locales sobre igualdad de género, apoyados por Asdi). Tal y como se señaló anteriormente, pareciera que la razón principal por la que el análisis de género se presentó de manera muy resumida, se debió a la competencia de espacio que describe otros aspectos sociales y económicos de la situación en Nicaragua. Además, y quizás más importante, el análisis de género presentado en la Estrategia de País de 1997, representa un acertado cuadro de las condiciones y retos que enfrentan las mujeres e identifica algunos de los temas claves que deben ser abordados, si se desea cumplir de manera efectiva, con la igualdad de género.

Una segunda área que pudo haber sido mejorada desde la perspectiva de igualdad de género, es la relativa a la descripción de actividades a ser apoyadas por Asdi bajo las tres metas, desarrollo democrático, igualdad de género y pobreza. Estas se presentaron de manera distinta y separadas, a pesar de la declaración de que la igualdad de género debe ser un eje transversal. Esta parte de la Estrategia suministró la gran oportunidad para ilustrar algunas formas en las que las actividades sobre desarrollo económico y las acciones para la reducción de la pobreza, pueden y deben ser ligadas a la igualdad de género.

La separación relativa de las actividades dentro de las intervenciones formalmente reunidas alrededor de las prioridades del desarrollo democrático y el alivio de la pobreza, pudiera haber hecho más difícil el análisis transversal sobre la igualdad de género. Hasta cierto punto, se puede argumentar que la importancia relativa de vincular la prioridad sobre la igualdad de género con las intervenciones sobre el desarrollo democrático y alivio de la pobreza, se hicieron realmente evidentes para el equipo de evaluación hasta que se analizó la extensión de la transversalidad en esas intervenciones. La lección concreta pareciera ser que es necesario hacer uso del vínculo entre igualdad de género y las intervenciones en aquellas áreas como el alivio de la pobreza, a fin de contar con una base fuerte para medir la transversalidad.

No se debe esperar que los autores de la Estrategia de 1997 visualizaran dicha necesidad ya que esta fue la primera Estrategia de País para Nicaragua que dio alta prioridad a la igualdad de género.

Finalmente, la Estrategia de País podría haber contado con un indicador que diera como resultado la posibilidad de monitoreo y evaluación de la promoción de la igualdad de género durante la vida de la estrategia y de las intervenciones que se estaban llevando a efecto. Esta falta de atención a los temas de igualdad de género en el monitoreo y evaluación de las intervenciones bilaterales en ejecución, ha sido un tema recurrente en el estudio de caso de Nicaragua, lo que no pareciera concordar con los compromisos públicos de alto nivel en el tema de igualdad de género, evidentes en la Estrategia y en la posición general de Suecia para Nicaragua. Con la excepción de la evaluación reciente de RAAN/Asdi/RAAS (y la reciente evaluación de PRODEL), los temas sobre igualdad de género, usualmente están ausentes en los informes de individuos y de equipos, y a su vez, cargados de monitoreo y evaluación en las cuatro intervenciones estudiadas en Nicaragua.

Por otro lado, deben ser reconocidas las fortalezas de la Estrategia de País de 1997 y los documentos resultantes. El análisis de la sección de país vincula los logros de la igualdad de género con otras metas conjuntas de Suecia y Nicaragua desarrolladas a escala nacional y, la igualdad de género permanece como una meta explícita, de alta prioridad y alto perfil.

Conclusiones: La Estrategia de País, 1997

La Estrategia de País de 1997 para Nicaragua, incluyó un objetivo de prioridad específico sobre igualdad de género, basado en un análisis serio sobre las condiciones de la mujer. También hizo de la igualdad de género un centro

estratégico de diálogo con el Gobierno de Nicaragua. No hay razón para creer que las subsecuentes dificultades para analizar la igualdad de género al nivel de la intervención, sean el resultado de debilidades de la Estrategia de País de 1997.

3.1.2 Igualdad de Género y la Transición hacia una Estrategia Regional

Todo pareciera indicar que la igualdad de género, como una de las metas más importantes de la cooperación al desarrollo de Suecia, podría sufrir una reducción en su perfil y relativa importancia, una vez que Nicaragua forme parte de la Estrategia Regional para Centro América y El Caribe. Este relativo descenso sobre la igualdad de género como meta estratégica, donde la igualdad entre hombres y mujeres es una de las tres áreas principales de diálogo y una de las tres metas estratégicas específicas y de alto nivel del Plan Estratégico para Nicaragua de 1997, se nota en el borrador del Plan Estratégico 2001 a 2005. Las palabras sobre los objetivos se leen de la siguiente manera:

La estrategia busca establecer el criterio para la cooperación de Suecia con la región en concordancia con el objetivo general de la cooperación Sueca para reducir la pobreza y con los objetivos específicos del desarrollo democrático de la sociedad y la reducción de las desigualdades sociales y económicas. La estrategia buscará también mantener la perspectiva de los derechos.⁴

Claramente, las referencias para la igualdad y derechos permitirán la exploración de los asuntos de igualdad de género y pudieran acompañar una estrategia para el seguimiento de la igualdad de género en el programa de Nicaragua, aunque no son claros, directos o explícitos, como en las referencias de la estrategia de 1997.

Se debe reconocer que el borrador de la estrategia regional incluye una referencia (Pg.5) a la necesidad de incrementar la participación de las mujeres y personas indigentes en los esfuerzos para fortalecer la democracia. La sección más amplia sobre vulnerabilidad social y los requerimientos para construir la igualdad, también señalan en varios lugares, el peso relativo de la pobreza en las mujeres y que las mujeres y niños son especialmente afectados por el incremento de la violencia (no-militar), en la región.

El borrador regional de la estrategia propone cuatro prioridades temáticas:

- Participación popular en el proceso político;
- Fortalecimiento de los Derechos Humanos;
- Buena gobernabilidad y conducta democrática de la sociedad; y,
- Manejo de conflictos y reconciliación.

Cada una de estas prioridades temáticas se describe con algún detalle en la estrategia y se discuten en cada una de las áreas significativas y posibles inter-

⁴ Estrategia Para La Cooperación de Suecia Con América Central Y El Caribe 2001-2005 (Traducción preliminar, no oficial, pg. 2.

venciones. En cada caso, algunas dimensiones sobre igualdad de género están cubiertas. Por ejemplo, sobre la participación popular en los procesos políticos, la estrategia señala que la participación de la mujer y personas indigentes deben ser abordados. De manera similar, sobre el fortalecimiento de los derechos, la estrategia para la región sugiere que debe brindar especial atención a los derechos de mujeres y niños, especialmente, lo relacionado a la liberación de la violencia.

Análisis: Igualdad de Género y la Transición hacia una Estrategia Regional

En general, se debe mencionar que el borrador de la Estrategia Regional para América Latina y El Caribe, no excluye la igualdad de género como una meta e incluye suficientes “anzuelos” que permitan que embajadas creativas y oficiales de proyectos preocupados por la igualdad de género, desarrollen e implementen programas e intervenciones que promuevan la igualdad de género. Por otro lado, el borrador de la estrategia sugiere fuertemente, que la igualdad de género, *como meta explícita por derecho propio*, tiene una significativa disminución con relación a su peso en la Estrategia de País para Nicaragua, 1997.

En la etapa de transición de una estrategia específica de país a la estrategia regional de Asdi, aparece claramente, por debajo del análisis específico sobre género y el contenido de igualdad de género, que este ha sido disminuido para cada país en la región. Pudiera ser que este no sea el caso para otros países, pero definitivamente es el caso para Nicaragua.

Tal y como señalado por el personal de Asdi en la Embajada en Managua, el borrador de la estrategia regional representa solamente el marco dentro del cual el programa para Nicaragua será desarrollado en los próximos meses. Como marco regional, necesariamente este será más abstracto que el documento de Estrategia de País. Ellos enfatizaron en la oportunidad para colocar en la agenda la igualdad de género como una meta específica y de “poner carne en los huesos” en el cómo el programa de Nicaragua contribuirá en esa meta. Esto se convertirá en planes operativos del programa para la cooperación al desarrollo de Suecia en el desarrollo de la estrategia para Nicaragua. Si la igualdad de género se restaura de manera semejante y con la aparente importancia que tuvo en el plan estratégico de 1997, sería importante que el programa para la cooperación al desarrollo, Suecia, Nicaragua, incluya esfuerzos contundentes para abordar la igualdad de género a través de iniciativas específicas de mujeres.

La Estrategia de País para Nicaragua, 1997, y el alto énfasis que se dio a la igualdad de género durante el período inmediatamente antes de 1997, pareciera haber representado una especie de canal para la prioridad de igualdad de género en el programa para Nicaragua. La transición hacia una Estrategia Regional para Centro América y El Caribe, 2001–2005, brinda una fuerte apariencia sobre que la igualdad de género tiene una prioridad más baja y cuenta con menos metas específicas. Esto podría dejarse de lado en algún momento durante el desarrollo de los planes operativos de todo el programa de cooperación en Nicaragua, pero los esfuerzos para visibilizar y priorizar

los asuntos de igualdad de género necesitarán ser iniciados muy pronto, si es que van a afectar el diseño de las intervenciones en sus etapas actuales de planificación.

Conclusiones: Estrategia de País

- La Estrategia de País de Asdi para Nicaragua, 1998–2002, demuestra que la meta de igualdad de género, claramente visible en la estrategia de género, tiene una prioridad alta y explícita. A su vez, provee una base para que algunas de las intervenciones y programas específicos de mujeres, desarrollados paralelamente, se vinculen a la Estrategia de País y al mismo tiempo respondan de alguna manera, a la Política y Programa de Acción de Asdi sobre Igualdad de Género.
- La Estrategia de País de Asdi para Nicaragua, pudo haber sido de alguna manera más fuerte desde la perspectiva de igualdad de género, si explícitamente hubiese señalado los posibles vínculos entre las metas de igualdad de género y las actividades para el desarrollo democrático y reducción de la pobreza (las otras dos metas principales del programa). La ausencia de un vínculo específico entre igualdad de género y otras áreas importantes del programa, pudo haber contribuido a la ausencia de metas de igualdad de género y a las debilidades aparentes de un abordaje transversal en algunas de las intervenciones en Nicaragua.
- La transición de una Estrategia de País para Nicaragua hacia su inclusión en la Estrategia Regional para Centro América y El Caribe, parece haber contribuido en la disminución de la visibilidad de la meta sobre igualdad de género. Pareciera también crítico que en este tipo de transición, los asuntos de igualdad de género y sus acciones se mantengan al nivel de una estrategia regional y, en particular, que los programas de país desarrollados fuera de la estrategia regional, mantengan centralizadas la igualdad de género.

3.2 Diálogo sobre Igualdad de Género

3.2.1 Gobierno a Gobierno

Tal y como se señaló en la sección 2.0, el contexto actual de Nicaragua para asumir la igualdad de género como una prioridad, se torna problemático cuando se analiza desde la perspectiva del compromiso del gobierno actual. Indudablemente, las posiciones políticas del actual gobierno nacional sobre un amplio rango de asuntos relacionados con gobernabilidad, autonomía de la Costa Atlántica, apertura democrática con la sociedad civil y la promoción de diferentes aspectos de igualdad, han significado una situación difícil para muchos países donantes. Las entrevistas con el personal de Asdi (y representantes de donantes con mentalidad semejante), indican que el diálogo formal con el Gobierno de Nicaragua sobre asuntos como igualdad de género, virtualmente se encuentra detenido.

Por supuesto, esta situación no ha surgido abruptamente. Las entrevistas y discusiones con el personal de Asdi en la Embajada de Managua y en Estocolmo, complementadas con discusiones con organizaciones de la sociedad civil y representantes de otros donantes, indican que la apertura del Gobierno para dialogar sobre igualdad de género (y otros asuntos sensibles de política), han estado sujetas a un descenso sostenido en los últimos años.

El gobierno de Doña Violeta Chamorro, aunque opuesto a ciertos aspectos de la agenda sobre igualdad de género, representó un reto a las posiciones de la Iglesia Católica ya que fue un gobierno bastante abierto al diálogo con los donantes, con Suecia jugando un papel muy importante en ese diálogo.

Suecia, a la par que otros donantes, significó aparentemente, una voz importante en el llamado a una independencia relativa del Instituto de Mujeres (INIM).

La llegada al poder del gobierno de Alemán, estuvo marcada por el reforzamiento de las tendencias conservadores con relación a igualdad y, especialmente a la igualdad de género. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en las áreas de igualdad de género, informaron al equipo de evaluación, que algunos ministerios centrales de gobierno se tornaron de una manera creciente, en opositores de su relativa independencia y libertad de acción, y que se ha incrementado su temor a ser cooptados y dirigidos por el gobierno en vez de aunar esfuerzos para una cooperación conjunta. Claramente, el gobierno de Alemán enfrentó dificultades con la relativa independencia del INIM, y, a pesar de la fuerte oposición de la comunidad internacional, luego que los esfuerzos iniciales se revirtieran, tuvo la capacidad de subordinar al INIM dentro del Ministerio de la Familia. Tal y como señalado, el reciente programa de apoyo para el Ministerio de la Familia, financiado por el BID, pareciera haber incrementado la autonomía de INIM dentro del Ministerio mismo.

La situación actual es tan difícil, que la Embajada de Suecia en Managua ha señalado que el acuerdo anual sobre la cooperación al desarrollo para el 2001/2002, no incluirá un presupuesto indicativo del apoyo de Asdi para intervenciones específicas, como una señal de las dificultades de Suecia en muchos importantes asuntos de política. Alguien del personal de la Embajada en Managua, caracterizó las comunicaciones formales con los cuerpos de decisión central del gobierno, como “un monólogo en el cual nosotros expresamos nuestros intereses y prioridades y el Gobierno de Nicaragua sigue su propio camino”. Es importante enfatizar que los contactos informales con representantes de otros donantes bilaterales informan que esta es una visión compartida de la comunidad donante en Nicaragua.

Tal vez, un indicador de la posición del Gobierno de Nicaragua sobre el tema relacionado con igualdad de género, puede ser encontrado en el hecho de que durante la misión de evaluación para Nicaragua, la mujer que actualmente dirige el INIM (El Instituto Nicaragüense de la Mujer), fue la persona que habló en el “Día del Niño No Nacido”, auspiciado por la Iglesia Católica.

No pareciera que de aquí a las elecciones de noviembre del 2001 se cuente con una discusión fructífera, de dos vías. Suecia no se encuentra sola entre otros países comprometidos en la cooperación para el desarrollo en Nicaragua, en la adopción de una política informal de “esperar y ver” para dialogar en áreas de política claves, hasta después de las elecciones planificadas.

3.2.2 Diálogo Sobre Las Intervenciones

Otra oportunidad importante para el diálogo sobre igualdad de género, como tema prioritario, (y meta), se encuentra en el ámbito de los contactos de trabajo entre oficiales de Asdi en la Embajada y sus contrapartes en cada intervención. Puede ser que estas contrapartes se encuentren actuando desde una oficina como coordinadores de proyectos o trabajando en departamentos y agencias involucradas en la intervención a nombre del Gobierno de Nicaragua.

Este diálogo puede ser documentado en reuniones consultivas anuales (cuando estas se dan) o pueden tener lugar a través de discusiones informales durante visitas de campo, revisiones y evaluaciones.

En relación con las cuatro intervenciones estudiadas en Nicaragua, el historial aparece bastante mezclado. Existe poca evidencia documentada de diálogo sobre igualdad de género en las consultas anuales o en los ejercicios anuales estructurados, tales como evaluaciones. Una notable excepción a esta regla es la evaluación recientemente terminada sobre la intervención en la Costa Atlántica. Esta evaluación incluyó un mandato formal para evaluar los impactos de la igualdad de género y la inclusión de una especialista en análisis de género, como parte del equipo de evaluación compuesto de tres personas⁵.

Por el otro lado, existe evidencia de que algunos de los oficiales de Asdi de la Embajada, han llevado a cabo un diálogo sobre igualdad de género y han tratado de subirle el perfil al tema de igualdad de género durante las discusiones con el personal del proyecto, con las contrapartes gubernamentales, agencias multilaterales y otros donantes. Particularmente, el oficial de proyecto responsable de las intervenciones de PROSILAIS y de la Costa Atlántica, se ha reunido informalmente con las contrapartes (incluyendo agencias multilaterales y otros donantes), para discutir las formas de fortalecer la dimensión de algunas actividades sobre igualdad de género.

El alcance del diálogo sobre asuntos de igualdad de género varía considerablemente de intervención a intervención y, de un oficial responsable de Asdi a otro.

⁵ Fortalecimiento de la Democracia en la Costa Atlántica de Nicaragua – Programa RAAN-ASDI-RAAS 1994-2000. Asdi Evaluación 00/19

3.2.3 Diálogo con la Sociedad Civil

Un tercer tipo de diálogo se presenta a sí mismo como una oportunidad para avanzar en la igualdad de género como una meta importante de la política nacional y del diálogo con y a través de la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Durante el gobierno anterior, la política del gobierno de Nicaragua fue mucho más abierta hacia la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en las discusiones políticas importantes y en los pronunciamientos conjuntos de iniciativas nacionales importantes.

Durante el mismo período, la Embajada de Suecia siguió una política de contactos cercanos con las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo aquellas comprometidas con cabildeo y acciones dirigidas a la búsqueda de la igualdad de género. Los oficiales de Asdi en la Embajada y representantes de organizaciones nacionales de la mujer, (así como personal de agencias multilaterales como UNICEF y OPS), resaltaron el hecho de que la Embajada era vista como el centro del diálogo con y entre las organizaciones de la sociedad civil de Nicaragua. La Embajada también sostenía relaciones directas con un número de OSCs y proveyó apoyo directo a algunas de estas, como la Red de Mujeres contra la Violencia.

En los últimos años, Asdi ha adoptado una estrategia diferente, en parte debido a la carga administrativa en el manejo de fondos directos con un amplio número de ONGs. Al respecto, el personal de Asdi señaló dos elementos principales en la nueva estrategia. En primer lugar, Asdi ha apoyado el desarrollo de herramientas para las ONGs de Nicaragua (y regionalmente), como la reciente guía de evaluación para ONGs.

En segundo lugar, Forum Syd, asociación conformada en 1995 e integrada por 136 ONGs suecas, ha sido contratada para implementar el Fondo para Igualdad de Género, previamente bajo la responsabilidad directa de la Embajada en Managua (fue el canal principal del diálogo e interacción con las ONGs nicaragüenses involucradas en tareas de cabildeo y programación para la igualdad de género). Forum Syd ganó el contrato para este trabajo de manera exitosa, fundamentalmente sobre la base de sus fuertes vínculos con la sociedad civil de Suecia y por su trabajo con un fondo similar en derechos humanos en Camboya.

Por el lado positivo, este cambio en las relaciones de Asdi con las organizaciones de la sociedad civil en Nicaragua tuvo como propósito la promoción de las capacidades de auto sostenimiento entre las organizaciones locales y de proveer fuertes vínculos entre la sociedad civil de Suecia y Nicaragua.

Como parte del diálogo con las ONGs locales, Forum Syd elaboró en conjunto con éstas una especie de “programa de país”, con el objetivo de promover la igualdad de género y fortalecer la capacidad institucional de las ONGs activas en el área. Sus tres áreas de trabajo prioritarias son:

- Participación y liderazgo de las mujeres;
- Mejoramiento de la capacidad de las mujeres en el mercado de trabajo;
- Prevención de la violencia.

Un beneficio importante de la administración del programa de parte de Forum Syd, pudiera ser tener relaciones más cercanas con un número más pequeño de ONGs, que el sostenido cuando el programa estaba bajo la administración de la Embajada. Por lo tanto, mientras el amplio impacto del diálogo Asdi/Sociedad Civil pudiera disminuirse, se puede dar una relación más profunda con algunas ONGs activas en la promoción de la igualdad de género.

Es importante señalar también, que el trabajo de cabildeo y de diálogo público sobre asuntos de política tales como la igualdad de género, es visto por la Embajada como uno de los roles a ser jugados por Forum Syd en la implementación del programa. Personal de Forum Syd reportó que ellos se sentían incómodos con la posible percepción que estaban “hablando por la Embajada”, lo cual no ven compatible con su papel de organización de la sociedad civil.

La reducción del perfil al diálogo de parte de Asdi y al apoyo a las ONGs activas en el avance de la igualdad de género en Nicaragua, (y otros tipos de ONGs), se diluye en parte, por las observaciones importantes hechas por el personal de más de alguna organización, en el sentido de sentir que cuentan con Asdi, cuando se les llama para realizar declaraciones públicas sobre igualdad de género dirigidas a expresar públicamente su fuerte apoyo a las mismas, aspecto que la Embajada ha continuado haciendo.

3.2.4 Análisis: Diálogo sobre la Igualdad de Género

En comparación con el nivel de actividad informado durante el período comprendido entre mediados a últimos de los años 90, el diálogo directo entre los Gobiernos de Suecia y Nicaragua relacionados con la igualdad de género, ha disminuido seriamente (informado por oficiales de la Embajada y otros), al igual que el diálogo en una amplia gama de asuntos sobre políticas. Esta situación no se da únicamente con la cooperación de Suecia con Nicaragua, sino que es informada por más de una Embajada, como respuesta apropiada a la actual política oficial al nivel de Gabinete de Gobierno.

Por otro lado, la aparente falta de oportunidades para el diálogo directo de gobierno a gobierno sobre la política de igualdad de género, sugiere que la Embajada debería haber desarrollado una estrategia alternativa que enfatizara en cualquiera o en ambas de las áreas de intervención, diálogo específico o diálogo con la sociedad civil. Si se bloquea un eje, (gobierno a gobierno), parece razonable esperar que la Embajada busque incrementar sus esfuerzos del diálogo sobre igualdad de género en un eje más abierto.

Este incremento del esfuerzo no se hace evidente de manera inmediata en el diálogo específico sobre el área de intervención ya que la extensión y calidad del diálogo sobre igualdad de género varía considerablemente entre las cuatro intervenciones evaluadas. Mientras algunas de las intervenciones estudia-

das muestran evidencia de un diálogo informal sobre igualdad de género, este es limitado en su ámbito y no cruza todas las cuatro intervenciones. Tampoco cuenta con un abordaje sistemático para identificar, tanto la necesidad como la oportunidad de un diálogo específico para la intervención sobre igualdad de género.

Es difícil aislar cuáles factores habrían promovido el diálogo sobre igualdad de género dentro de una intervención específica y desmotivado el mismo, en otra. Algunos puntos válidos a señalar incluyen:

- La falta de un abordaje sistemático para valorar dónde se necesita el diálogo y/o donde es posible;
- Pareciera llamar la atención de que no haya una correlación aparente entre la extensión del diálogo sobre igualdad de género dentro de una intervención específica y la aparente necesidad y oportunidad de ese diálogo. Por ejemplo, PRODEL como programa relacionado con medios de vida urbana y condiciones de vida, parece representar una clara oportunidad para discernir sobre el análisis de género entre y con los oficiales de Asdi y las agencias de implementación. Como otro factor, Asdi ha tenido un papel central desde el inicio del programa y parece estar bien posesionado para tomar una posición fuerte sobre igualdad de género en comparación con, por ejemplo, PROSILAIS donde trata con un poderoso Ministerio central, como lo es el MINSA. A pesar de esto, y con la excepción del taller reciente sobre planificación estratégica, el proyecto de PRODEL es un de los que menos incorpora el eje transversal de la perspectiva de género, de las cuatro intervenciones evaluadas en Nicaragua y muestra muy poca evidencia de diálogo sobre igualdad de género.
- La identificación de un donante central que tenga la responsabilidad principal de abordar la igualdad de género como una prioridad.
- Las iniciativas apoyadas por donantes múltiples, como PROSILAIS, el consorcio de donantes que apoyan (tanto fondos como apoyo técnico), algunas veces designan de manera formal o informal, a un actor principal para la promoción de la igualdad de género. En el caso de PROSILAIS, aparentemente UNICEF ha asumido este papel pero continúan descansando en Asdi y otros para este apoyo. Existe el riesgo de que este peso compartido, sin importar cuan informal sea, puede llevar a Asdi a asumir que el nivel del diálogo sobre igualdad de género es más alto de lo que realmente es.
- El interés personal de los administradores de Asdi, consultores internacionales y coordinadores nacionales sobre los asuntos de igualdad de género;
- Pareciera que hubiera una correlación directa entre el nivel de interés y preocupación del personal involucrado en la administración, guía, coordinación y evaluación de una intervención en particular y el nivel de diálogo dentro de esa intervención con relación a la igualdad de género. Esto tal vez se podría esperar, pero la dimensión de esto, que parece ser especialmente

evidente en Nicaragua, constituye un papel importante de parte de consultores internacionales y coordinadores nacionales de los proyectos. La pregunta clave pareciera ser cómo asegurar un compromiso razonablemente consistente para la discusión de igualdad de género con las contrapartes con los diferentes administradores de Asdi, consultores internacionales y coordinadores nacionales, con diferentes niveles de interés.

Regresando al diálogo con la sociedad civil, no pareciera que las dificultades que se presentan en el diálogo con el gobierno hayan conllevado que la Embajada de manera sistemática aumente sus esfuerzos de diálogo en esta arena. A pesar de los aspectos positivos que ha significado el Fondo para la Igualdad de Género administrado por Forum Syd, ambas partes del cambio de la estrategia de Asdi hacia las organizaciones de la sociedad civil y ONGs (una relación de trabajo más técnica y la administración de un programa clave a través de Forum Syd), han contribuido a la percepción que se tiene de algunas de las partes nicaragüenses, sobre una reducción del perfil y disminución de compromisos para el trabajo fuera del gobierno.

Esta percepción puede ser injusta dado los compromisos hechos y puede ser un problema temporal solo mientras el nuevo programa alcanza su momento. Por el otro lado, durante el período de disminución del diálogo con el gobierno, la percepción de que Asdi está menos comprometida para trabajar directamente con la sociedad civil, presenta un reto serio en los esfuerzos para promover la igualdad de género.

Conclusiones: Diálogo sobre Igualdad de Género

- Mientras la situación relacionada con el diálogo de gobierno a gobierno sobre igualdad de género ha sido difícil por cierto tiempo, no existe evidencia de que Asdi haya desarrollado una estrategia alternativa con énfasis renovado, o haya intensificado el diálogo, en una o en ambas áreas del diálogo específico de intervención o de diálogo con la sociedad civil en Nicaragua.
- Las condiciones desfavorables para un diálogo directo sobre igualdad de género con el Gobierno Nacional, paradójicamente presentan oportunidades para desarrollar un enfoque fuerte sobre igualdad de género en las intervenciones específicas. En el ámbito de trabajo, a pesar de algunas resistencias, las agencias contrapartes del gobierno, autoridades regionales, organizaciones de la sociedad civil y agencias que ejecutan programas, demuestran evidencia de su deseo de abordar las desigualdades de género a través de actividades del programa. Aún queda potencial para una significativa estrategia priorizada para la igualdad de género a pesar de la resistencia en algunas dependencias del gobierno nacional.
- Un factor inhibitorio importante en el diálogo específico de la intervención sobre igualdad de género es la ausencia de un abordaje sistemático donde las intervenciones proveen las oportunidades más grandes para el diálogo directo sobre igualdad de género y donde ese diálogo puede ser aplicado de la mejor manera.

- El diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y con las agencias contrapartes involucradas en el desarrollo y conducción de iniciativas apoyadas por la cooperación sueca, es de importancia crítica en un momento en que el diálogo con el nivel central del gobierno nacional es difícil. Esto significa la renovación de estrategias efectivas para el diálogo sobre igualdad de género entre el personal de la Embajada y las contrapartes de las organizaciones de la sociedad civil. Los arreglos administrativos pueden ser llevados a cabo por una agencia contratada como Forum Syd, pero no pueden ser sustitutas del diálogo activo originado en la Embajada.

Capítulo 4

Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género – Cuatro Intervenciones en Nicaragua

Como se señaló en la sección 1.1, mucho del trabajo del equipo de evaluación en Nicaragua se centró en las cuatro intervenciones que apoya Asdi en los tres diferentes sectores: gobernabilidad democrática, desarrollo urbano y salud.

- Gobernabilidad Democrática: Academia de Policía y Policía Nacional;
- Gobernabilidad Democrática: Apoyo para el Fortalecimiento de la Democracia en la Costa Atlántica de Nicaragua (RAAN/Asdi/RAAN);
- Desarrollo Urbano: Programa para el Desarrollo Local (PRODEL);
- Salud: Apoyo para el Sistema Local de Salud Integral (PROSILAIS).

4.1 Resumen de las Cuatro Intervenciones

La intervención para el apoyo de la Academia Nacional de la Policía, ha consistido en un proyecto de una sola etapa a partir de 1998 hasta el 2001, acompañado de mejoras en la infraestructura física, capacitación de instructores, asistencia técnica para el desarrollo curricular y estudios socio-políticos en asuntos de política. Los resultados de los estudios socio-políticos y consultas con la sociedad civil se incorporaron dentro del borrador de los planes de término medio, para la modernización de la Policía Nacional de Nicaragua. Adicionalmente, la intervención incluyó el desarrollo de un programa de entrenamiento para la nivelación profesional de oficiales de la Policía Nacional de Nicaragua. El objetivo de la intervención fue: “Contribuir al fortalecimiento de la democracia y seguridad de la sociedad civil en Nicaragua, a través del apoyo para la Academia de Policía y la construcción de un cuerpo de policía moderno y profesional que respete su mandato y los derechos humanos”.

La evaluación se centró directamente en el campus de la Academia de Policía y en las oficinas centrales de la Policía Nacional, localizadas en Managua. Debido a que los reclutas vienen de todas partes del país y los graduados son

asignados en las estaciones de policía de toda Nicaragua, se puede esperar que el impacto de la intervención se sienta en el ámbito nacional.

La intervención de *PROSILAIS* persigue el establecimiento de un sistema de salud autónomo e integrado. Actualmente se encuentra en su tercera etapa (2000–2003). *PROSILAIS* se construye sobre el modelo de los *SILAIS* para los sistemas locales de salud, que integra 17 cabeceras departamentales de todo el país y está activo en 6 de estas (León, Chinandega, Estelí, Madríz, Nueva Segovia y la Región Autónoma del Atlántico Sur). *PROSILAIS* se basa en un modelo de suministro de atención en salud que expande el alcance del sistema de *SILAIS* a través de los proveedores comunales de salud. Este modelo también descansa en la extensión del sistema de vigilancia epidemiológica y de salud, de manera que puedan apoyar a las brigadas móviles de salud.

Los objetivos de *PROSILAIS* incluyen la descentralización de la administración, incremento en la calidad de la cobertura de la atención en salud, incremento en el conocimiento sobre salud de parte de la población, incremento de la capacidad local e incremento de la atención en salud para mujeres, con una perspectiva de género.

El Proyecto de Desarrollo Local (*PRODEL*), se centra en el suministro de servicios a los pobres en asentamientos urbanos de Nicaragua a fin de mitigar los efectos negativos de los ajustes estructurales y apoyar el proceso de paz y descentralización. Durante el trabajo del equipo de evaluación, *PRODEL* se encontraba en las últimas etapas de la segunda etapa (1998–2001). El proyecto ha apoyado las mejoras en infraestructura urbana, créditos para mejorar las viviendas, crédito a micro empresas y apoyo institucional para la agencia ejecutora.

La intervención dirigida al Fortalecimiento de la Democracia en la Costa Atlántica de Nicaragua (*Programa RAAN-Asdi-RAAS*), se estableció para construir un apoyo sustancial de la cooperación Sueca en el proceso democrático de las elecciones regionales, que tuvieron lugar en las Regiones Autónomas del Atlántico Sur y Norte en 1994. El programa de seis años (1994–2000), se extendió hasta el 2001 y una fase posterior se encontraba en la etapa de diseño, durante la evaluación del trabajo de campo en Marzo del 2001.

El apoyo para el desarrollo democrático de la Costa Atlántica de Nicaragua se centró en la evolución y desarrollo de las instituciones democráticas, regionales y municipales. El programa ha acompañado el proceso electoral, a los consejos y administraciones regionales y brindado apoyo directo a las capacidades administrativas de las municipalidades. En su última etapa, el programa *RAAN-Asdi-RAAS*, incluyó también inversiones para trabajos públicos locales en pequeña escala y el desarrollo del componente industrial. Al abordar esta intervención desde una perspectiva de género, el equipo de evaluación tuvo que jugar un papel especialmente sensitivo en relación con las tensiones dominantes en lo político, social, económico y étnico, que dominan las relaciones entre las regiones y grupos étnicos de la Costa Atlántica con el resto de Nicaragua.

4.2 Metas para la Igualdad de Género

Como se señaló en la sección 1.2.2, durante el taller sobre metodología que tuvo lugar en Estocolmo a inicios de Marzo, el equipo de evaluación desarrolló un modelo de análisis de la incorporación de la perspectiva de género que incluye como un primer paso crítico, la existencia de metas explícitas sobre igualdad de género, dentro de una intervención dada, donde la introducción de la perspectiva ha ocurrido.

Algunas personas han cuestionado esta asunción basados en el hecho que esta igualdad de género representaría un componente superficial de solo “añadir” al programa y de esa manera sustituir un proceso de análisis de género más profundo o fallar en la conexión con elementos más amplios del programa.

Por otro lado, los miembros del equipo sienten fuertemente que la ausencia de metas explícitas sobre igualdad de género en las intervenciones, reducen de manera dramática las posibilidades de que el programa impacte genuinamente las relaciones prevalecientes de desigualdad entre mujeres y hombres en un sector determinado o área de cooperación. De igual importancia, la ausencia de metas sobre igualdad de género, contribuye a una situación en la que no se utilicen las herramientas de monitoreo, evaluación, aprendizaje y confiabilidad para abordar la contribución de la intervención en la igualdad de género y, como resultado, la intervención pierda oportunidades que surgen durante su ciclo de vida, que permiten realizar alteraciones en el diseño y operatividad del programa, de manera que el impacto y efectos en la igualdad de género se incrementen.

Tal y como se señaló, el Programa de Acción señala que es esencial que las necesidades de género de mujeres y hombres sean analizadas antes del diseño del proyecto a fin de que sean tomadas en consideración de modo que los proyectos puedan tener efectos positivos sobre la igualdad. Uno de los mecanismos claves para este efecto debe ser visto como la existencia de metas claras relacionadas con la igualdad de género.

En este sentido, es importante señalar que las intervenciones analizadas por el equipo de evaluación en Nicaragua, se encontraban en las primeras o segundas etapas de implementación. Esto significa que las etapas anteriores se diseñaron previo a la publicación del Programa de Acción, de manera que no se debe esperar que reflejen totalmente su contenido. Por otro lado, por un tiempo, las ideas, políticas y principios del Programa de Acción, se encontraban en discusión en Asdi. Pareciera posible que el contenido básico del Programa de Acción influenciara la programación de Asdi antes de su publicación.

Apoyo a la Academia de Policía y Policía Nacional

Durante la etapa de diseño original, la intervención de apoyo a la Academia Nacional de Policía (ANP) y la Policía Nacional de Nicaragua, no incluyó de manera específica la meta de igualdad de género o el cambio en las relacio-

nes de género, dentro de las actividades centradas en el apoyo a la policía hacia adentro o hacia fuera, para mejorar los servicios a los ciudadanos. Por otro lado, es importante señalar que el diseño del proyecto consideró las necesidades prácticas de las mujeres cadetes en la policía a fin de abordar la tendencia hacia una disminución del número de mujeres que se enlistan y hacen carrera en la policía nacional.

No queda precisamente claro quién de los socios organizativos inició el proceso de centrar las necesidades prácticas de género durante el desarrollo de los proyectos de la Academia de Policía. Lo que está claro, es que Asdi como agencia donante clave, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, (IIDH) como agencia facilitadora y la Policía Nacional, estuvieron de acuerdo en que los esfuerzos para modernizar y desarrollar la Academia Nacional de Policía debía incluir pasos positivos para estimular una mayor participación de mujeres cadetes.

El tipo de necesidades prácticas abordadas, incluye mejoras en los dormitorios (limpieza, electricidad, acceso al agua para el lavado de ropa, seguridad, espacio, etc.), mejoras en la alimentación servida a las cadetes (con la construcción de una nueva cocina) y mejoras en la consejería de los servicios médicos. Es importante señalar que aunque los reclutas varones se beneficiaron de estos cambios, la intervención identificó específicamente los efectos negativos de la pobreza en la infraestructura para la participación de mujeres jóvenes y se dispuso para ellas.

En esta y otras áreas, la intervención fue afortunada al estar asociada con una contraparte que tenía sus propias razones para centrarse en la igualdad de género y contaba con sus propios mecanismos para hacerlo. Como ejemplo, antes y durante la intervención, la Policía Nacional de Nicaragua estableció un rango de mecanismos y objetivos específicos dirigidos a lograr una participación más equitativa de las mujeres en la policía nacional y a mejorar la atención equitativa de la policía hacia mujeres y hombres mientras efectúan sus responsabilidades. Estos ejemplos incluyen:

- Establecimiento de un Consejo Nacional de Género bajo el liderazgo de una Comisionada de la Policía Nacional, con representación de cada nivel de la Policía y de cada departamento del país;
- Compromiso formal con la igualdad de género a lo interno de la Policía Nacional;
- Establecimiento de unidades especiales de policía (Comisarias de la Mujer y La Niñez) bajo la dirección de Investigaciones Criminales, con el mandato de brindar atención a los casos de violencia contra las mujeres, niños y juventud;
- Establecimiento de metas para la promoción y retención de mujeres en puestos de dirección, tanto en áreas de políticas operativas como administrativas y en rangos superior e intermedio.

“No se debe subestimar la importancia de las condiciones de vida para los cadetes en la academia de policía: agua limpia, comida sana, espacio personal, higiene. Si no se nos brindan condiciones básicas que permitan el auto respeto, cómo se nos puede enseñar a respetar los derechos humanos de aquellos a quienes servimos.”

Graduado de la Academia de policía.

Una de las actividades clave y producto de la primera fase de esta intervención fue el desarrollo de un Plan de Medio Término para la Modernización y Desarrollo de la Policía Nacional. El plan se desarrolló basado en una serie de talleres de consulta para el diagnóstico e incluyó componentes presupuestados con relación a la igualdad de género centrados en el desarrollo de la Policía Nacional y en atención a la violencia contra las mujeres y mejoras en el trato de la policía hacia las mujeres.

Otro resultado clave fue el desarrollo de capacitación para cursos de postgrado con un componente específico de igualdad de género, dirigido a oficiales de nivel superior de la Policía Nacional.

Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica

En contraste con la intervención de apoyo a la Academia Nacional de Policía y Policía Nacional, es justo decir que el Programa RAAN-Asdi-RAAS, como dice el mandato en Nicaragua, no incluyó metas de igualdad de género de ninguna descripción real, ni en la primera o segunda etapa (la segunda etapa del programa cubre el período 1997–2000). El razonamiento expresado por personal y consultores del programa, para no enfocar la igualdad de género en esta importante intervención apoyada por Asdi, se refiere al alto nivel de conflicto existente en las Regiones del Atlántico Norte (RAAN) y Sur (RAAS), durante el desarrollo de los programas (durante los primeros encuentros de los consejos regionales, apoyados por el programa, los representantes de los diferentes lados del conflicto, llegaron armados), y a la necesidad de establecer mecanismos de gobernabilidad legítimos y autónomos, durante el curso del programa. Este alto nivel de conflicto y la inestabilidad política, fue confirmado a los miembros del equipo durante las entrevistas sostenidas en las regiones RAAN y RAAS.

Al mismo tiempo, es importante señalar que los investigadores de la universidad regional y representantes de organizaciones que representan a mujeres y diferentes grupos étnicos en las dos regiones autónomas, fueron cuidadosos al señalar a los miembros del equipo que las mujeres líderes locales (especialmente en la comunidad Miskita), jugaron un papel prominente en los primeros trabajos de los movimientos de paz en Nicaragua.

Indudablemente, un buen número señaló que el proceso que culminó con la guerra, empezó realmente en las regiones Atlánticas y fueron liderados por mujeres indígenas en un inicio.

Pareciera que el desarrollo político en las regiones del Atlántico, al inicio del período de la postguerra tendió a reemplazar y/o marginar este liderazgo de mujeres (fenómeno experimentado en las áreas del Pacífico, ya que la desmovilización llevó a la re inserción de los hombres en el liderazgo existentes en el período pre-guerra) Sin un análisis formal del componente de género, en la etapa original (o en la segunda) de las intervenciones de la RAAN/Asdi/RAAS, es difícil conocer en este momento, cuánta consideración se dio al fortalecimiento del papel de mujeres líderes locales a través del programa en sus etapas iniciales.

Así mismo, debe reconocerse que el programa en su última etapa (1997–2000) desarrolló un subprograma de apoyo a los trabajos públicos locales, utilizando el método de planificación participativa llamado INDEL y dirigido a fortalecer la base económica e infraestructura de las comunidades, las cuales podrían, a través de la participación, abordar algunos asuntos de igualdad de género (aunque esto no signifique, bajo ningún punto, una asunción automática). Al final de la última etapa, el programa tomó un paso muy importante al abordar la igualdad de género, cuando el equipo de evaluación integrado por tres personas, incluyó una especialista, de la región, en igualdad de género y con experiencia en programas de desarrollo multi-étnico, quien fue responsabilizada de analizar directamente (entre otros asuntos), el impacto de la igualdad de género en el programa⁶. Esa evaluación señaló que las mujeres empleadas en las Unidades Técnicas Municipales, fundadas bajo el programa, informaron sobre los efectos de empoderamiento en su entrenamiento técnico y de trabajo.

PRODEL

A diferencia del programa para el Fortalecimiento de la Democracia en la Costa Atlántica, PRODEL, en ambas etapas, incluyó algunas metas relacionadas con la igualdad de género. Por ejemplo, uno de los objetivos enunciados de la fase más reciente de este programa de desarrollo urbano es “incrementar la participación y representación de mujeres en la toma de decisiones, planificación, administración y negociación de recursos y proyectos”. Las necesidades básicas de las mujeres para acceder al crédito, al trabajo y servicios básicos están identificadas en los documentos del proyecto. La segunda etapa del documento de proyecto con relación al componente del crédito para vivienda, asigna un 35% de representación a mujeres solteras cabeza de familia. De manera similar, se encuentra un alto porcentaje de mujeres participando en los componentes de crédito para infraestructura, vivienda y empleo (aunque mujeres y hombres deben cumplir con requerimientos estrictos de garantía para el préstamo).

Por otro lado, existe poca evidencia de componentes o actividades específicas con medidas prácticas para obtener la igualdad de género relacionadas con las metas arriba mencionadas. Por ejemplo, los componentes de crédito en el programa no registran a mujeres solteras jefas de familia, lo que hace difícil conocer de que manera son objetos del mismo.

De manera similar, no existe una recopilación, consolidación y análisis siste-

mático de datos desagregados por sexo que permita el análisis de género sobre las decisiones al otorgar los créditos. Finalmente, con la excepción de las mujeres objeto de una participación completa, no fue sino hasta en el Seminario sobre Planificación Estratégica y Operativa de febrero del 2001 y del Plan Operativo para 2001, que se desarrollaron medidas prácticas para implementar y operativizar las metas de igualdad de género de PRODEL.

PROSILAIS

En el ámbito global, el proyecto PROSILAIS (suministra ayuda directa al desarrollo local de sistemas integrados de salud en departamentos seleccionados de Nicaragua), no contempla entre sus metas la igualdad de género tal y como se describió en la sección 1.2. Por otro lado, PROSILAIS estipula como su meta más importante “mejorar la atención integral en salud desde una perspectiva de género”. A medida que el equipo de evaluación sostuvo encuentros con actores de diferentes niveles del sistema del proyecto de PROSILAIS y exploró el significado del término perspectiva de género, emergieron tres significados:

1. Perspectiva de Género, como atención a las mujeres (y necesidades en salud de las mujeres);
2. Perspectiva de Género, como atención a ambos sexos; y
3. Perspectiva de Género en términos de percibir desigualdades en la situación de los hombres y de las mujeres.

Definiciones de Igualdad de Género Entre los Actores de SILAIS

“La mayoría de los usuarios del sistema de salud son mujeres, de manera que eso significa la perspectiva de género” – Empleado de OPS involucrado en PROSILAIS.

“En los SILAIS, no ven que las mujeres tienen cerebro y relaciones. Solamente ven un útero.” – Representante de una ONG de Mujeres.

“Antes, género significaba solo mujeres. Ahora, género significa tanto hombres como mujeres. La perspectiva de género en salud significa que nosotros atendemos hombres y mujeres de igual manera y promovemos la participación de ambos” – Enfermera de Puesto de Salud de un SILAIS.

“En la capacitación de género, tanto para el personal de salud y la comunidad, iniciamos con la sensibilización de los hombres acerca del importante papel de las mujeres. Promovemos la auto estima de las mujeres y hasta tenemos que disminuir la auto estima de los hombres.” – Doctor, director de SILAIS.

“Género significa que hombres y mujeres somos iguales. Las mujeres tenemos los mismos derechos que los hombres. Por ejemplo, el derecho a ser respetadas.” – Partera capacitada.

El primero de estos tres elementos sobre la perspectiva de género (atención a las necesidades de salud de las mujeres), representa una modernización en relación con las primeras metas de los SILAIS de “mejorar la atención integral de salud para las mujeres en sus años fértiles o mejorar la atención materno infantil”. De esa manera, se permite que los servicios de salud se centren en las necesidades de las mujeres en lo relacionado al embarazo y parto, necesidades que son biológicas y universales y que no requieren que el programa aborde los aspectos sociales y culturales de género e igualdad de género.

El segundo significado de igualdad de género (atención a ambos sexos) representa una comprensión más desarrollada sobre las metas de igualdad de género, pero puede ser distorsionada en su aplicación. Por ejemplo, el personal del MINSA entrevistado, considera la atención a los dos sexos como un problema dirigido a cambiar la tendencia deplorable del sistema de salud de abordar solamente las necesidades de las mujeres, por lo tanto, considera este aspecto de igualdad de género, no en términos de igualdad de papeles y responsabilidades, sino más bien en términos de desviar recursos y atención a las necesidades de salud de los hombres.

El tercer significado (que aborda las desigualdades de género y el papel y responsabilidades de los hombres en la atención y promoción en salud a fin de reducir tensiones) es una visión más apropiada sobre la visión de la igualdad de género como una meta. Esta comprensión se expresó, más o menos en esos términos, por diferentes actores de todos los niveles del sistema de los SILAIS. Quizás lo más importante es el hecho de que hay ciertos elementos del programa que responden al enfoque de la perspectiva de género, por ejemplo:

- La prioridad designada a madres en edad de tener hijos (no es un indicativo por sí mismo de un enfoque de género, pero importante por abordar algunas necesidades prácticas);
- Capacitación en género para el personal y la red comunitaria de voluntarios de salud;
- Club de Jóvenes para mujeres y hombres adolescentes con enfoque en educación sexual y relaciones de género;
- Promoción de la participación de hombres y mujeres en el trabajo de salud comunitaria;
- Combinación del enfoque de género y la identificación de riesgos que identifican a mujeres y niñas como grupo de alto riesgo;
- Reconocimiento de la violencia intra-familiar como un problema de salud.

Por otro lado, existen algunas debilidades en la forma que la igualdad de género como meta, ha sido articulada e implementada en PROSILAIS. Por ejemplo,

- No existe una estrategia específica para la igualdad de género en PROSILAIS, tal y como se ha señalado en varias evaluaciones;

- La capacitación en género no ha sido sistemática y continúa;
- Desde el punto de vista de los servicios, no son claras las implicaciones prácticas en la definición de violencia familiar como un problema de salud pública; y,
- El sistema de información en salud no está diseñado para suministrar información desagregada por sexo.

Análisis: Metas en la Igualdad de Género

Mientras el enfoque original de la intervención de la Policía Nacional estaba mejorando la situación de los derechos humanos en Nicaragua a través de la mejoría en las políticas y capacitación para los policías, también incluyó esfuerzos para abordar las necesidades prácticas de las mujeres policías en entrenamiento. Adicionalmente, la intervención se benefició por el previo reconocimiento, a lo interno de la Policía Nacional, de la necesidad de abordar los asuntos de igualdad de género y por el trabajo de otras agencias de cooperación (por ejemplo, GTZ quien financió los componentes para el curriculum de igualdad de género como suplemento al curriculum tradicional de la academia). Finalmente, la intervención de la Academia de Policía incluyó un componente específico de igualdad de género relacionado con el curso de capacitación de post-grado y el plan de modernización de medio término.

Enfrentados con un alto nivel de conflicto, inestabilidad política promovida por los partidos políticos mayoritarios y un enfoque estratégico para mejorar la transparencia y credibilidad de las estructuras regionales y locales, el programa RAAN-Asdi-RAAS, no ha incluido hasta ahora, un esfuerzo explícito para abordar la igualdad de género en gobernabilidad democrática en la Costa Atlántica. La reciente evaluación del programa financiada por Asdi, sí abordó la igualdad de género y (a como está detallado en la próxima sección), brinda oportunidades para que el programa aborde las metas de igualdad de género de una manera mucho más directa en los planes futuros.

Las metas para la igualdad de género están presentes en PROSILAIS, pero con la tendencia de enfocarlas a diferentes niveles de comprensión y definiciones diferentes sobre el significado de igualdad de género, desde atención a enfermedades específicas de mujeres hasta esfuerzos (por ejemplo, en el club de jóvenes) para abordar de manera directa las relaciones de género en el comportamiento sexual. PROSILAIS representa un ejemplo de la coexistencia de definiciones diferentes sobre igualdad de género y respuestas diferentes de cómo promover la igualdad de género. Lo que no queda claro todavía, es cuan amplios y efectivos son estos esfuerzos para operativizar las diferentes metas sobre igualdad de género.

Por otro lado, PRODEL informa sobre los altos niveles de participación alcanzados por las mujeres y de manera explícita ha dirigido esos altos niveles. Sin embargo, al mismo tiempo estos objetivos no están basados en un análisis de las diferencias de género para obtener créditos y otras formas de apoyo en la programación urbana; y, no está acompañado tampoco de una estrategia

de igualdad de género para el programa o por esfuerzos para el monitoreo y evaluación de los efectos e impactos de la igualdad de género.

Si hicimos énfasis en un tema de manera repetida durante las entrevistas, talleres y reuniones de grupos (llevados a cabo por el personal de Asdi, agencias, contrapartes de gobierno, organizaciones para los derechos de las mujeres y participantes de cada uno de los programas), se debe al hecho de que el tiempo para abordar la igualdad de género debe ser ahora. A medida que entran en su siguiente etapa, cada una de estas intervenciones ha alcanzado al menos una etapa de mayor interés entre los actores claves en los intentos estructurados para definir las desigualdades de género e identificar las metas de igualdad de género, estrategias, actividades y medidas, de manera significativa.

Este interés actual para abordar la igualdad de género a nivel del trabajo de las intervenciones, parece surgir de una combinación de hechos, incluyendo contactos informales con oficiales de Asdi, la influencia de otras agencias bilaterales, las continuas campañas de organizaciones de derechos de las mujeres, el alto nivel de conciencia del público sobre violencia en contra de las mujeres, el interés de los medios y el legado de los fuertes compromisos para la igualdad, de parte de gobiernos anteriores.

Conclusiones: Metas para la Igualdad de Género

- La meta para mejorar la igualdad de género estaba explícita y directamente vinculada con contribuciones, actividades y medidas, en una sola de las intervenciones estudiadas, aunque alguna otra incluyó como meta el enfoque de género para mejorar los servicios. Por lo tanto, no es sorprendente que el proyecto con un explícito enfoque de género, expresado en términos de mejorar las relaciones de las mujeres con los hombres en las estructuras culturales y de poder de la institución, también produjera los cambios más claros en la igualdad de género. Este hallazgo resalta la necesidad de incluir la igualdad de género como una meta explícita de las intervenciones (durante las etapas de diseño e implementación), si se quiere que produzcan cambios en la igualdad de género.
- No existe una correlación directa entre la aparente relevancia de una intervención dada y la presencia o ausencia de metas en la igualdad de género. Otros factores parecen determinar este aspecto de la programación (ver factores que realzan o inhiben la transversalidad de género, en la próxima sección).
- Las diferentes definiciones sobre igualdad de género utilizadas durante la evolución de una segunda intervención, han contribuido a una situación en la que no queda claro cuales aspectos de igualdad de género están dirigidos a ser afectados por el proyecto de manera más directa. De manera similar, no se cuenta con medidas de rendición de cuentas o de metas asociadas con este proyecto dado que la dirección de las metas de igualdad de género no han sido determinadas.

- Mientras la tercera intervención si cuenta con una meta para la participación de las mujeres, ésta no está basada en el análisis de las diferencias de necesidades entre mujeres y hombres. Aún más, el proyecto carece de medidas para estimular de manera específica la participación de las mujeres así como de medios para el monitoreo de los diferentes grados de participación y logros de mujeres y hombres.
- Sin embargo, también es claro que las metas sobre igualdad de género no pueden ser simplemente insertadas dentro de las intervenciones por la agencia que la apoya. Tal como se ilustra en el proyecto de la Academia de Policía, una organización dispuesta a determinar metas y objetivos con relación al papel de la mujer y sus logros con relación a los hombres, representa un punto de partida importante para desarrollar las metas de igualdad de género y apoyarlas desde la administración superior con compromisos, estructuras y procesos para un monitoreo efectivo.

4.3 Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género

La inclusión de metas de igualdad de género, no es el único (o tal vez, tampoco el más importante) aspecto de la estrategia de integración de la perspectiva de género, para alcanzar la igualdad de género. Como se señaló en la sección 1.2, la utilización del análisis de género en el diseño y la inclusión de actividades y medidas para facilitar el impacto de la igualdad de género, el desarrollo de herramientas para el monitoreo y evaluación (incluyendo información desagregada por sexo) y la institucionalización del enfoque de género, son todos aspectos de la integración de la perspectiva, que vale la pena analizar en las cuatro intervenciones en Nicaragua.

Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género en el Apoyo a la Academia de Policía

El nivel de incorporación de la perspectiva de Género en muchos de los aspectos de la igualdad de género en la intervención de la Academia de Policía, siguió un camino similar al de las metas y objetivos para el desarrollo de la igualdad de género. La integración que sí ocurrió, no fue el resultado de un análisis específico sobre igualdad de género llevado a cabo con anterioridad al proyecto, sino que creció con el tiempo desde el enfoque de las necesidades de género (especialmente de las cadetes policías y oficiales) y de las estructuras y procesos relacionados con la igualdad de género puestas en agenda por la Policía Nacional antes y durante la intervención, con el apoyo y estímulo del personal de la Embajada de Suecia y del IIDH como agencia facilitadora.

Algunos aspectos de la intervención (además de la inclusión de las metas de igualdad de género) que proveen la integración de la perspectiva de igualdad de género como una estrategia, incluyen:

- El proceso de diagnóstico participativo (actores secundarios) utilizado en los talleres para la preparación del plan quinquenal de modernización de la Policía Nacional, incluye un extenso taller sobre igualdad de género y el tratamiento de la violencia contra la mujer y juventud;
- La adopción de parte de la Policía Nacional, durante la vida del proyecto, de metas específicas para la nivelación de la participación de las mujeres en capacitación, puestos operativos, establecimiento a lo interno de la Policía Nacional de una estructura (Consejo Consultivo de Género) para consultas permanentes con mujeres oficiales de la Policía sobre sus necesidades prácticas y estratégicas y para el monitoreo y seguimiento de los resultados de los esfuerzos dirigidos a mejorar el reclutamiento, capacitación, y resultados de las carreras de las mujeres oficiales en la Policía.

No todos estos aspectos pueden ser directamente atribuidos a la intervención, pero se relacionan y han sido incorporados dentro de un producto clave (el plan de término medio) que por sí mismo podría servir de base para cualquier etapa futura de la intervención.

En resumen, aunque la estrategia de integración de la perspectiva de igualdad de género no se encuentra de manera explícita en el diseño original de la intervención (enfocada más ampliamente en mejorar el récord sobre derechos humanos de la Policía Nacional), elementos justamente enérgicos han surgido durante la última etapa del programa como resultado del continuo interés de agencias externas (incluyendo Asdi), y a la reciente preocupación de la Policía Nacional sobre los problemas duales para la promoción a un nivel más alto la participación de mujeres en todos los aspectos de la Policía y las mejoras en la forma en que la Policía Nacional suministra igual tratamiento y respeto a mujeres y hombres (incluyendo sus necesidades para la seguridad personal y justicia).

La intervención de la Academia de Policía suministra una lección interesante, ya que parece sugerir que el factor único y más importante para integrar la igualdad de género en una intervención, de manera exitosa, puede ser la actitud y receptividad de la institución involucrada. Como se han identificado las necesidades prácticas de las mujeres a lo interno de las estructuras de la Policía, así como las necesidades de las ciudadanas fuera de la estructura (al menos hasta cierto punto), con preguntas mucho más amplias sobre la modernización y eficiencia institucional, temprano en el proceso se desarrolló una estructura de apoyo fuerte de administradores del nivel superior. Esta red informal de oficiales superiores continúa jugando un papel de gran influencia dentro de la Policía Nacional y debe salvaguardar los logros alcanzados a la fecha.

Al mismo tiempo, fue importante que esta aceptación institucional de la igualdad de género, dentro (y más) de la intervención, se vinculara de manera natural con intereses de donantes externos (Asdi, GTZ) y de organizaciones civiles locales, involucradas en capacitación y capacitación de la Policía (particularmente, la Red de Mujeres contra la Violencia), de manera que se dio

una fuerte correlación entre los intereses de agencias externas en la promoción de la integración de la perspectiva de igualdad de género y los intereses de la Policía Nacional desde una posición eficiente de modernización.

Sobre la escala de la transversalidad descrita en la Sección 1.2, a la Academia de Policía se le designaría hasta un nivel 4-5 en los aspectos institucionalizados en la integración de la perspectiva de igualdad de género y de una clara evidencia de implementación.

Apoyo a la Gobernabilidad Democrática en la Costa Atlántica

En cuanto al interrogante de la presencia o ausencia de metas para la igualdad de género, esta intervención no ha mostrado otros aspectos de las dimensiones esperadas desde un enfoque de incorporación de la perspectiva de género, con la notable excepción de la evaluación recientemente terminada. De manera similar, las razones principales expresadas por el personal coordinador de la intervención, oficiales y consejeros de Asdi, incluyen:

- Los niveles históricos de conflicto en las primeras etapas de la intervención, cuando se hacía necesario que las partes se concentraran en medidas dirigidas a la promoción de la reconciliación pacífica y en la conversión del conflicto armado hacia una cooperación y competencia política.
- Las complejas condiciones lingüísticas, culturales y étnicas de la región de la Costa Atlántica, combinadas con la historia de conflictos que genera fuertes divisiones y diferencias alrededor de temas sobre género, significa a la vez, que otras formas de desigualdad (económica, política, acceso a recursos naturales) se presenten a corto o mediano plazo. Un ejemplo de esto se puede encontrar en las recientes invasiones armadas (aparentemente por grupos armados de fuera del área) de tierras en manos de familias étnicas en la Región Autónoma Norte. Estas comunidades aisladas han sido objeto de ataques armados involucrando asesinato y violación con la meta aparente de limpiar la tierra de “paracaidistas” provenientes de la Región del Pacífico.
- El limitado conocimiento y experiencia (al menos previamente) sobre asuntos de igualdad de género en las Regiones Atlánticas; y,
- La necesidad de centrarse en la probidad y transparencia de las operaciones de los consejos regionales y cuerpos municipales, a fin de que la democratización retenga una imagen positiva entre los residentes de la región.

El equipo de evaluación no pudo constatar el alcance de estas explicaciones para que hicieran imposible la incorporación de la perspectiva de género durante las últimas etapas. Como señalado anteriormente, informantes claves entrevistados en la RAAN y RAAS señalan que sí se dieron oportunidades para centrarse en los papeles de liderazgo de las mujeres durante las primeras dos etapas de la intervención. Sin embargo, también reconocieron la dificultad de tratar con la evolución política del partido en las estructuras gubernamentales. Esta evolución tendió a favorecer fuertes lazos políticos y de control

desde las oficinas centrales del partido en Managua así como a excluir o aislar a las mujeres y reducir sus papeles (a pesar del hecho de que el Gobernador de la RAAN es una mujer).

Además del éxito obtenido en la intervención en su última etapa, de incluir una significativa proporción de mujeres en las unidades técnicas municipales como receptoras y beneficiarias de la capacitación técnica, hay muy poca evidencia de que los administradores de Asdi, consultores internacionales o coordinadores nacionales del programa, hayan enfatizado la igualdad de género como un asunto importante en el diálogo con los actores claves, durante las primeras dos etapas del programa. Esta situación se ha mejorado con la recientemente completada evaluación del programa y podría ser mejorada durante el desarrollo de la anticipada tercera etapa del mismo.

El enfoque del equipo de evaluación en el análisis de la incorporación de la perspectiva de género en la intervención de la RAAN/Asdi/RAAS, ha sido la identificación de las oportunidades para su incorporación en el desarrollo de la etapa actual. Este análisis ha revelado un considerable interés entre los actores así como la generación de una base más fuerte para la investigación y comprensión de las desigualdades de género y sus causas. En resumen, mientras que las explicaciones arriba señaladas puedan ser válidas para las primeras dos etapas de la intervención, parecen ser mucho menos válidas en el desarrollo de la tercera etapa.

Pareciera que a partir de 1996, se ha incluido un trabajo considerable en investigación y cabildeo realizado por instituciones locales, (particularmente por la universidad autónoma regional), para la identificación de las desigualdades de género y análisis del juego entre factores como etnicidad, género, pobreza y geografía. Este trabajo ha contribuido a una mejor comprensión de la necesidad de acción para la igualdad de género. Se ha dado también una alianza interesante de organizaciones que promueven la igualdad de género y aquellas que abogan por la autonomía regional, de manera que las que apoyan la igualdad de género se encuentran entre las más fuertes que abogan por la autonomía.

Es esencial realizar un análisis de género realista y adecuado en la preparación de la tercera etapa de la intervención. Un inicio de este proceso comenzó con la inclusión de una especialista en género para la evaluación de las primeras dos etapas del proyecto efectuada en el 2000. De manera similar, durante la misión para Nicaragua, en la preparación de la planificada tercera fase del proyecto, ya se encontraban en camino los planes para realizar capacitaciones sobre análisis de género dirigidas al equipo coordinador del proyecto y para la planificación de talleres con las organizaciones de la sociedad civil (incluyendo organizaciones de mujeres).

Sobre la escala de seis puntos de la transversalidad descrita arriba, la intervención para el Desarrollo Democrático de la Costa Atlántica, se coloca al nivel dos (proforma), pero con algunos elementos del nivel seis (monitoreo y evaluación), como resultado de la reciente evaluación del programa.

PRODEL

Tal y como se señaló, la incorporación de la perspectiva de género representa un proceso que se inicia con el análisis de las desigualdades de género en el área de interés de una iniciativa y procede luego a través del desarrollo de metas explícitas, las alteraciones en el diseño del proyecto o programa para alcanzar esas metas, diálogo con los socios y monitoreo y evaluación de los efectos de la igualdad de género.⁶ Si los medimos de acuerdo a estos estándares, PRODEL no suministra evidencia de la incorporación de la perspectiva de igualdad de género.

Como quedó señalado en la sección 4.1, las dos primeras etapas de PRODEL incluyeron como meta un alto nivel de participación de parte de mujeres y una referencia a mujeres cabeza de familia como un grupo objetivo clave. Sin embargo, no incluyeron medidas para identificar y tratar con las barreras que se presentan para su efectiva participación o para monitorear y evaluar el efecto del proyecto en las oportunidades económicas y sociales en la participación de las mujeres.

En un sentido real, fue solamente en los recientes talleres de febrero del 2002 para desarrollar el plan operativo del próximo año, que la integración de la perspectiva de igualdad de género se abordó para apoyar la igualdad de género a través de PRODEL. De esta manera, se presenta una oportunidad para darle seguimiento a esta apertura con un esfuerzo concertado, para efectuar un análisis de género significativo y desarrollar una estrategia de igualdad de género para PRODEL que sea realmente transversal.

Bajo el sistema de clasificación de seis puntos desarrollado por el equipo de evaluación para evaluar la incorporación de la perspectiva de género, PRODEL tiene una calificación del nivel dos (pro-forma) ya que sus metas para la participación de las mujeres no han sido respaldadas con medidas específicas de implementación relacionadas con la igualdad de género.

PROSILAIS

A pesar de que contiene más elementos de la integración de la perspectiva de igualdad de género, no se puede decir que esta crítica intervención del sector salud en Nicaragua, haya aplicado una estrategia de integración de la perspectiva para la igualdad de género.

Por otro lado, tal y como se señaló antes, la intervención incluye la meta de mejorar de manera integral la atención en salud con un enfoque de género, la cual ha sido interpretada de muchas maneras por los actores en todos los niveles. Además, PROSILAIS incluyó elementos del programa directamente dirigidos a la igualdad de género en su diseño e implementación. Estos incluyen prioridades en algunos aspectos de salud reproductiva (no como una ini-

⁶ Ver Principios de Guía: Incorporación de la Perspectiva de Género en políticas, proyectos y programas. Programa de Acción de Asdi para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en países socios. P.11. Asdi, 1997

ciativa de igualdad de género sino relacionada con las necesidades en salud de las mujeres), capacitación en género para el personal, club de jóvenes centrado en la educación sexual y relaciones de género y el reconocimiento de la violencia contra las mujeres y niños como un problema de salud pública.

Sin embargo, PROSILAIS no ha desarrollado una estrategia explícita de igualdad de género ni ha seguido hasta el final las metas relacionadas con la igualdad de género, modificando el sistema de estadísticas que permitan la recolección de información y análisis desagregada por sexo. La falta de una estrategia de igualdad de género para PROSILAIS ha sido explícitamente señalada en los informes recientes de evaluación.

En resumen, PROSILAIS muestra algunos de los elementos importantes de la integración de la perspectiva de igualdad de género, incluyendo al menos, una de las metas en igualdad de género y algunos elementos del programa específicamente dirigidos para lograrlos. Sin embargo, la ausencia de una estrategia explícita para la igualdad de género y la falta de un enfoque sistemático para el monitoreo y evaluación de la igualdad de género, significa que PROSILAIS presenta una forma parcial de integración de la perspectiva de igualdad de género; algo que parece sorprendente dado el amplio margen de material disponible, práctico y teórico, sobre el vínculo esencial entre la programación del sector salud e igualdad de género (ver el Primer Informe, Anexo 7.4, Nota Puntual Número 4. Sistemas de Salud/Sector Salud e Igualdad entre Hombres y Mujeres).

Bajo el sistema de clasificación de seis puntos desarrollado por el equipo de evaluación para evaluar la integración de la perspectiva de igualdad de género en las intervenciones, PROSILAIS representa una combinación de un nivel dos (pro-forma) en la integración de la perspectiva, pero con algunos elementos del nivel cinco (implementado) en la integración de la perspectiva, ya que incluye algunas actividades específicas relacionadas con las metas de género.

4.4 Análisis: Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género

Ninguna de las cuatro intervenciones evaluadas en Nicaragua presenta un modelo desarrollado completamente de integración de la perspectiva de igualdad de género. La intervención que demuestra los signos más claros de esfuerzo para analizar la perspectiva de igualdad de género, es el apoyo para la Academia de Policía y Policía Nacional, que combinan algunos mecanismos de diagnóstico para el análisis de la igualdad de género (con elementos de análisis de género y desarrollo participativo del programa), con metas explícitas para alcanzar la igualdad de género, objetivos y mecanismos de seguimiento y de beneficios por la cultura de receptividad institucional y de apoyo de otras agencias internacionales.

PROSILAIS es la siguiente intervención más activa desde la perspectiva de integración de la perspectiva de igualdad de género, en el sentido de que con-

templa metas para la igualdad de género (con variantes de interpretación) y medidas para implementarlas. Por el otro lado, carece de un enfoque sistemático para el monitoreo y evaluación de la igualdad de género y algunas de sus actividades igualmente centradas, son en alguna manera, descoordinadas y parciales.

PRODEL representa quizás la más decepcionante de las cuatro intervenciones analizadas desde una perspectiva de integración de la perspectiva de género. Un programa para el desarrollo urbano centrado en infraestructura pública y apoyo crediticio a familias pobres para viviendas y desarrollo de pequeñas empresas, parecería demandar una estrategia de igualdad de género y un enfoque transversal basado en la experiencia evaluativa de los últimos diez a quince años, alrededor del mundo. Tal vez debido a la alta participación de mujeres, las etapas previas de *PRODEL* no incluyeron un análisis estructurado de las diferentes necesidades de hombres y mujeres o de las desigualdades que pueden estar presentes en el sistema de aprobación de las aplicaciones de créditos y su utilización.

Finalmente, la intervención para el Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica, en sus primeras dos fases, escogió no aplicar la incorporación de la perspectiva de género, basado en la necesidad de construir un legítimo sistema de instituciones locales democráticas (incluyendo un sistema transparente de rendición de cuentas razonable), durante el período de conflicto e inestabilidad política.

La relativa falta de progreso en la implementación de una perspectiva de igualdad de género en estas cuatro intervenciones, nos lleva a estas dos preguntas importantes:

1. ¿Por qué la integración de la perspectiva de igualdad de género se ha aplicado como estrategia, de una manera limitada en las cuatro intervenciones?
2. ¿Cuál es la situación actual de Nicaragua en relación con estas cuatro intervenciones. ¿Puede la integración de la perspectiva de igualdad de género ser un enfoque exitoso en el futuro?

Conclusiones. Primera Parte: Factores que Limitan o Promueven la Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género.

Limitaciones para su Incorporación

a) Limitaciones relacionadas con la Capacidad y Operatividad de Asdi

Ausencia de experiencia en el tema de igualdad de género en la etapa de diseño de las intervenciones apoyadas por Asdi; ausencia, con tendencia a institucionalizarse, durante la vida histórica de las intervenciones a medida que se mueven de etapa en etapa.

Cabe destacar que el equipo de evaluación no pudo identificar un análisis específico y detallado de género, efectuado durante la etapa de diseño, en tres

de las cuatro intervenciones (PROSILAIS, PRODEL, y RAAN/Asdi/RAAS). En relación con la intervención de la Academia de Policía, se puede argumentar que las consultas sostenidas durante el desarrollo del plan quinquenal de modernización de esta institución, representa una forma colectiva y participativa de análisis de género, sin embargo, dado el papel teórico de la integración de la perspectiva de igualdad de género, aún permanece una ausencia significativa de análisis de género en el diseño de estas intervenciones.

De las entrevistas y discusiones con actores claves en Nicaragua, quedó claro para el equipo, que los expertos sectoriales (internos y externos de Asdi), involucrados en la etapa de diseño de los proyectos no incorporaron expertos en el análisis de género. A su vez, esto demostró que hubo poco interés para abordar los temas de igualdad de género durante el subsecuente monitoreo, evaluación, rediseño y desarrollo del programa.

Ausencia aparente de capacidad para el análisis de las desigualdades de género entre el personal de Asdi.⁷

A pesar de los requerimientos de que todo el personal de Asdi debe ser capacitado en igualdad de género, todavía persisten diferencias claras entre los administradores de programas al nivel de conocimiento, conciencia e interés, en relación con abogar por la igualdad de género como prioridad y para contratar o trabajar en el análisis específico de género en las intervenciones.

Una posible expectativa sobre que el problema de igualdad de género es responsabilidad del punto focal de género en la Embajada y que los otros oficiales no tienen la misma responsabilidad en la implementación de la política y estrategia de igualdad de género:

Mientras existe la comprensión de que la igualdad de género, (a la par de otras prioridades de Asdi), debe ser preocupación de todos los oficiales, es difícil evitar una situación en la que esta responsabilidad se identifica con el tiempo con el punto focal de género, especialmente donde esa persona es especialmente enérgica y entusiasta. Paradójicamente, esto puede dar lugar a pensar y esperar que el punto focal de género deba “hacerse cargo de” este tema, con una expectativa baja con relación a que otros oficiales presten atención a la incorporación de la perspectiva de igualdad de género, como una prioridad en las intervenciones que manejan.

Diferencias en el nivel de interés y compromiso del personal de Asdi, responsables de una determinada intervención (el factor personal):

Como se mencionó anteriormente, se puede esperar esta diferencia, pero esta sigue siendo un factor importante en la determinación de cuán amplia puede ser la incorporación de la perspectiva de género en una determinada intervención. Sin embargo, también es importante señalar, que los consultores internacionales externos y organizaciones donantes asociadas, a la vez tienen

⁷ De acuerdo al Programa de Acción, pg. 7, Asdi 1997 “ Se espera que todo el personal que trabaja con la cooperación para el desarrollo tenga la capacidad profesional para promover la igualdad entre mujeres y hombres en cualquiera de los asuntos en los que estén trabajando y de reconocer cuándo se necesita el conocimiento de un experto.

influencia importante en el diseño del programa pueda ser que tengan muy poca capacitación sobre igualdad de género (o interés). Este parece ser un factor importante en el diseño de las intervenciones en la RAAN/Asdi/RAAS y PROSILAIS.

Conflictos percibidos entre la política de igualdad de género como una prioridad y las necesidades operativas de los proyectos e intervenciones:

Algunas decisiones sobre la dirección técnica de una intervención dada, parecen prohibir o al menos inhibir los esfuerzos para realizar esfuerzos significativos para abordar la desigualdad de género. Como por ejemplo, el énfasis sobre la sostenibilidad económica en el rediseño de PRODEL podría dificultar el financiamiento de otros componentes considerados menos importantes del programa y esenciales para asegurar que las mujeres obtengan mayor acceso a los beneficios del mismo.

De manera similar, el enfoque en la etapa actual de la intervención de RAAN/Asdi/RAAS, en transparencia, rendición de cuentas y capacidad técnica en el ámbito municipal, mientras que beneficia a todos los ciudadanos, hace difícil el enfoque sobre la representación de mujeres y de sus intereses estratégicos en el desarrollo de la democracia en la Costa Atlántica.

Falta de utilización de guías específicas, notas rápidas y otras herramientas relacionadas con la integración de la perspectiva de igualdad de género, de parte de los sectores:

Es difícil saber, si las herramientas desarrolladas por Asdi para la integración de la perspectiva de igualdad de género se han visto afectadas por la falta de uso, debido a que son inapropiadas para el diseño del programa, desarrollo, negociación y proceso de implementación al nivel de campo o si estas no han sido ampliamente diseminadas o simplemente se han dejado de lado. Ciertamente, algunos de los oficiales de la Embajada en Nicaragua, informaron que ellos no han podido utilizar las herramientas existentes. Por otro lado, otros informan que sí tienen la capacidad de utilizar las herramientas y así lo han hecho. Aparentemente se necesita vincular los esfuerzos para mejorar la conciencia general sobre igualdad de género como meta, con las herramientas y guías que han sido desarrolladas por Asdi.

Ausencia de inclusión de temas sobre igualdad de género, en los proyectos y programas, evaluaciones, revisiones, valoraciones, etc:

Únicamente la evaluación más reciente de RAAN/Asdi/RAAS y PRODEL parece incluir los temas de género en sus términos de referencia y/o de haber realizado previsiones específicas con el equipo de evaluación y con las metodologías para los temas de género a ser evaluados. Esto pareciera confirmar la dificultad de monitoreo y evaluación de las dimensiones de la igualdad de género en las intervenciones, cuando está ausente algún reconocimiento sobre igualdad de género como prioridad durante el diseño del proyecto.

La información de estos problemas al equipo o evidenciadas en la historia de las intervenciones mismas, reitera la necesidad de un liderazgo continuado al nivel de las oficinas centrales y Embajada. Esto si la igualdad de género cons-

tituye una meta significativa y de alta prioridad para la cooperación al desarrollo de Suecia y si, su incorporación será utilizada como una estrategia para alcanzar esa meta.

Al menos, cada una de estas limitaciones representan claramente la potencialidad de crear un factor positivo para abordar las deficiencias que cada uno debe enfrentar.

b) Limitaciones Relacionadas con las Condiciones Externas de Asdi

La ausencia de un mayor esfuerzo visible y concreto, para incorporar la perspectiva de igualdad de género en de las intervenciones, hace difícil evaluar los diferentes tipos de resistencia que pudieran ser enfrentados a través de un esfuerzo vigoroso para incorporar en los proyectos la igualdad de género como una prioridad (respaldado por un fuerte análisis de género). Por otro lado, basados en la experiencia, es posible identificar algunos esfuerzos en las intervenciones revisadas:

Existencia de condiciones nacionales y regionales que tienen efecto en resaltar la igualdad de género como prioridad:

Al menos en el caso del primer proyecto para el apoyo del Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica de Nicaragua, la abrumadora prioridad que se dio al proceso de paz y a la necesidad de desarrollar las instituciones básicas para hacer efectiva la autonomía regional, creó un contexto en el cual los temas de igualdad de género pasaron fácilmente por alto, especialmente ante la ausencia de un enfoque estructurado sobre igualdad de género. Sin embargo, como se ha señalado, la historia del proceso de pacificación en Nicaragua sugiere que hubo algunas oportunidades para la inclusión de organizaciones de mujeres como actoras claves, en las dos primeras etapas.

Los requerimientos para que los programas socioeconómicos sean económica y financieramente auto sostenibles:

A medida que proyectos como el de PRODEL avanzan de manera ascendente hacia la sostenibilidad económica y financiera, se da la tendencia de asumir, por parte de los diseñadores de programas, que las restricciones técnicas pueden significar que el programa no pueda “permitirse” la integración de la perspectiva de igualdad de género.

Capacidad limitada entre el personal de la agencia asociada:

El personal de Asdi y consultores externos, obviamente no tienen la última palabra en el contenido del proyecto y en la realidad para la implementación del mismo. Esto significa que el personal local involucrado en el trabajo de oficina para la coordinación del proyecto y el personal de agencias asociadas, son actores críticos en los esfuerzos para lograr la incorporación de igualdad de género en los programas con los cuales trabajan. Las entrevistas efectuadas por el equipo de evaluación con relación a cada una de las intervenciones, indican que existe un interés considerable de parte del personal de mu-

chos de los asociados. Por otro lado, usualmente el mismo personal tiene poca capacitación sobre igualdad de género, incluyendo el análisis de género.

Indiferencia o resistencia de parte de administradores superiores y de nivel medio, en las agencias asociadas:

En aquellas intervenciones que tienen un significativo contenido de igualdad de género, se presentan problemas reales de resistencia a los cambios en la igualdad de género o indiferencia generalizada sobre el tema. En el caso del proyecto de la Policía Nacional, existe evidencia de que los cambios alcanzados a la fecha, se enfrentan a una situación donde algunos administradores policiales de nivel medio muestran resistencia a los avances de las oficiales nuevas o están cuestionando la validez de una estructura consultiva que aborda las necesidades institucionales de las oficiales.

Factores con Potencial para Promover la Integración de la perspectiva de Igualdad de Género en el Futuro

Mientras que la estrategia de integración de la perspectiva de igualdad de género solamente puede ser vista como parcialmente aplicada en estas cuatro intervenciones, la situación en cada una de ellas sugiere que la estrategia de integración de la perspectiva de igualdad de género puede y debe ser aplicada a las etapas actuales en ejecución.

- En las Regiones de la Costa Atlántica, el equipo de evaluación identificó un grupo fuerte de organizaciones de la sociedad civil (ONGs, organizaciones de base de las iglesias, equipos de investigación de la universidad, agencias de proyectos multilaterales, etc.) con un fuerte compromiso hacia la igualdad de género y una clara comprensión de la necesidad de que las instituciones democráticas locales respondan ante la desigualdad.
- Existe poca, o escasa resistencia verificable, entre el personal de la agencia ejecutora sobre la idea que las necesidades de género deben ser sistemáticamente abordadas en las próximas etapas de los proyectos. Esto no significa que la igualdad de género puede ser alcanzada sin resistencia en cualquiera de las intervenciones. En palabras de uno de los informantes clave: “la pregunta está sobre la mesa” en el desarrollo democrático, en atención en salud y en el desarrollo urbano y económico: ¿Cómo, a través de esta intervención, puede ser lograda la meta de igualdad de género en Nicaragua?

No existe ninguna pregunta más sobre la legitimidad de la pregunta o de la meta entre el personal al nivel de trabajo de las contrapartes de Asdi. Lo que se pregunta es cómo contribuir a la igualdad de género a través de una intervención específica. Parece claro que la integración de la igualdad de género representa la estrategia para responder a esa pregunta.

Conclusiones. Parte Dos: Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género como Estrategia para alcanzar la Igualdad

- Al mismo tiempo en que se efectuó la misión de evaluación, algunas evidencias en las cuatro intervenciones evaluadas demostraron el compromiso de Asdi de realizar un esfuerzo coherente y sistemático para implementar una estrategia de integración de la igualdad de género en las mismas.
- Dos de las cuatro intervenciones han incorporado de manera exitosa algunos aspectos para abordar la integración de la perspectiva de igualdad de género a través del incremento de cambios con el tiempo, pero esto no es el resultado de una guía o de apoyo sistemático de parte de Asdi (a pesar del esfuerzo para suministrar un diálogo actual sobre igualdad de género en dos de estas intervenciones).

Capítulo 5

Reducción de la Pobreza y la Meta de Igualdad de Género

5.1 Pobreza e Igualdad de Género en las Cuatro Intervenciones

Apoyo a la Academia de Policía

Es importante señalar que la intervención de la Academia de Policía no tiene estipulado un mandato o meta formal sobre anti-pobreza. Por otro lado, un elemento clave en cualquier estrategia anti-pobreza consiste en mejorar el acceso de los pobres a los servicios básicos de salud, educación, agua, nutrición, etc. De manera similar, el acceso a un nivel razonable de seguridad personal (incluyendo seguridad por mal trato de parte de la Policía) puede ser visto como un componente en la lucha contra la pobreza. Esto debe ser aplicado a las necesidades especiales de género de las mujeres en su seguridad personal.

La relación entre pobreza y Policía Nacional en Nicaragua es muy cercana y compleja. La Policía Nacional lidia con la pobreza tanto a nivel interno (la pobreza de algunos oficiales de Policía y sus familias) como condición externa de su trabajo (trabajan mayormente con los pobres). Los informantes claves entrevistados señalaron las siguientes interrelaciones entre pobreza, igualdad de género y políticas en Nicaragua:

- La Policía representa una salida para la pobreza en Nicaragua y los reclutas provienen de un amplio espectro de localidades y grupos poblacionales, usualmente incluyendo a los más pobres.⁸ Como resultado, es esencial que las mujeres jóvenes y pobres tengan acceso a esta salida de la pobreza, aún cuando sea un camino duro;
- El hecho de que muchos reclutas de la Policía (hombres y mujeres) provengan de los sectores más pobres, significa que la capacitación de la Po-

⁸ Se debe señalar que esto no implica una política de parte de la Policía Nacional de tener como objetivo a los pobres como una fuente de reclutamiento. Más bien refleja los bajos niveles de salarios y condiciones difíciles de trabajo de la Policía Nacional, especialmente en los rangos más bajos. De todas maneras, informantes de todos los niveles señalan que la PN suministra a muchos reclutas un camino viable (aún cuando sea duro y amplio) dentro de las condiciones de pobreza.

licia debe tratar con problemas de auto estima y auto valoración, comunes a las personas pobres, incluyendo la visión de género sobre que una baja autoestima afecta a mujeres jóvenes reclutas.

- Para mucha de la gente pobre, incluyendo mujeres pobres, la Policía Nacional es el único órgano del Estado con quien tienen contacto directo o regular. Es esencial que los pobres (incluyendo mujeres pobres) reciban un tratamiento justo de parte de esta institución como Poder visible del Estado o de lo contrario, su concepción del Estado será visceralmente cínica;
- La Policía Nacional está muy familiarizada con la dinámica de la pobreza por dos razones: entre los rangos más bajos se encuentran los que reciben un menor salario en el país y enfrentan la pobreza directamente; además su “clientela” proviene fundamentalmente de los pobres donde se encuentra el mayor número de víctimas del crimen; y,
- Los aspectos de la pobreza que impactan directamente la seguridad personal de las mujeres, incluyendo violencia en la familia, alcoholismo y abuso sexual, prevalecen tanto en las familias de los oficiales de Policía como en cualquier otro lugar de la sociedad.

De manera que en el caso del apoyo a la Policía Nacional, no existe una relación de simple dicotomía entre pobreza e igualdad de género. Los esfuerzos para abordar la igualdad de género en las políticas no son automáticos o complementarios por definición (o en conflicto con) con los esfuerzos para abordar la pobreza. Al contrario, los esfuerzos para abordar la igualdad de género tienen una clara dimensión de pobreza y pueden, con cuidado, vincularse con la tarea de reducción de la pobreza. Por ejemplo, una mejor atención a la violencia intra familiar podría suministrar a las mujeres pobres mejoras en su seguridad personal y ayudar a evitar las terribles consecuencias personales y de economía familiar de la violencia en contra de las mujeres.

Durante la implementación del plan quinquenal para la modernización de la Policía Nacional, puede haber una oportunidad directa de construir una mejor base conceptual para vincular los componentes de igualdad de género del plan, con los esfuerzos para abordar la pobreza, especialmente para mujeres, niños y jóvenes.

Apoyo para el Desarrollo Democrático de la Costa Atlántica

A nivel macro, la primera y segunda etapa de la intervención RAN/Asdi/RAAS se han centrado en el establecimiento de órganos funcionales necesarios para asegurar la gobernabilidad democrática local y regional y el aseguramiento de una mayor transparencia y eficiencia de esos órganos. La fase más reciente de la intervención incluye también facilidades para trabajos de obras públicas y algunas inversiones en el desarrollo de la industria local, de manera que se puede decir que la intervención suministra al menos un mecanismo para abordar la pobreza. Sin embargo, la razón más importante del programa, es el desarrollo de la gobernabilidad local y regional con legítimi-

dad política y una razonable eficiencia y probidad. A largo plazo, se puede esperar obtener un mayor desarrollo económico sostenible, el cual no puede ser caracterizado como programa anti-pobreza directo.

El debate más importante sobre la reducción de la pobreza en las Regiones de la Costa Atlántica, se refiere al actual borrador de la Estrategia Nacional para Combatir la Pobreza, presentado durante un día de discusión y en talleres con líderes de la sociedad civil en la Región Autónoma Norte (RAAN) durante la visita del equipo de evaluación a Puerto Cabezas (Bilwi, tal y como los habitantes de la RAAN se refieren a su capital). Las percepciones informadas en ese encuentro (y por los participantes de un taller similar en la RAAN), se refieren a que este plan en borrador fue presentado como hecho consumado que por ende no incorporaba los aportes reales de parte de los residentes de las regiones de la costa y que dicho plan en borrador no representaba sus intereses.

Muchos residentes de la RAAN y RAAS señalan que si se desea tratar el tema de la pobreza de manera efectiva, se hace necesaria la implementación efectiva de la Ley de Autonomía (Ley 28), dirigida a obtener un control efectivo de los recursos de la región.

A su vez, cuando se mide la extrema pobreza en ambas regiones de la Costa Atlántica, esta prevalece en rangos muchos más altos que en el resto del país.

Debido a que la intervención de la Costa Atlántica trata fundamentalmente con los mecanismos del gobierno democrático, puede ser que muchas de sus actividades y logros no se relacionen a corto plazo con la igualdad de género y pobreza. Por otro lado, los aspectos del programa relacionados con trabajos públicos y el desarrollo económico a nivel municipal, se relacionan directamente con los esfuerzos para mejorar la infraestructura y estimular la actividad económica. Claramente, en estas áreas habrá algunas oportunidades para vincular las metas de igualdad de género y los esfuerzos para la reducción de la pobreza. Sin embargo, los informantes claves entrevistados en la región, sienten que la pregunta global sobre pobreza regional está mucho más ligada a otras preguntas más amplias sobre el control de la explotación y beneficios de los recursos naturales y el conflicto entre el gobierno central y regional.

PRODEL

De las cuatro intervenciones analizadas, PRODEL representa el esfuerzo más directo para abordar la pobreza y el desempleo y tiene gran potencial para el alivio de la pobreza. De hecho, el origen de PRODEL se refiere, a menos en parte, a los esfuerzos para enfrentar el incremento potencial de la pobreza urbana resultante de la reducción del empleo en el sector público, asociado con los programas de ajuste estructural de los años 90.

Mientras que los residentes urbanos pobres representan el grupo objetivo de PRODEL, estos no pueden en su mayoría, ser vistos como los más pobres o

en extrema pobreza (con algunas excepciones importantes). El nivel de garantía personal requerido para otorgar créditos y los requerimientos financieros sostenibles aplicados a las empresas que accedan a los créditos disponibles, parecen indicar que el programa se dirige a familias y personas que viven por sobre el nivel de los más pobres. Sin embargo, la mayoría de los beneficiarios entrevistados, en su mayoría mujeres, manifestaron claramente que el crédito les ha ayudado a mejorar sus condiciones de vida. No obstante, y en alguna manera contradictoria, el equipo también se encontró con mujeres beneficiarias del crédito para apoyar a las microempresas, que adujeron haberse beneficiado del crédito solamente para sobrevivir dentro de las condiciones de extrema pobreza continuas.

PRODEL podría ser más efectivo tratando de priorizar la reducción de la pobreza de mujeres pobres, pero esto requeriría un mayor análisis de las actividades económicas, el papel social de la mujer y responsabilidades de mujeres y hombres, con el fin de identificar a grupos priorizados relevantes, como mujeres solteras cabeza de familia. El proyecto también puede analizar la posibilidad de introducir paquetes financieros específicos para las mujeres pobres.

La interrelación clave entre reducción de la pobreza e igualdad de género en PRODEL, se refiere a sí se puede o no, alterar la estructura económica del programa a fin de que este contribuya de una manera más efectiva a la igualdad de género sin destruir el diseño microeconómico básico del componente de crédito del proyecto. Algunos aspectos de este diseño incluyen:

- Brindar tratamiento de cliente a los participantes/beneficiarios, de manera que estos sean valorados y relacionados como individuos con requerimientos crediticios, con más o menos un modelo bancario. Esto promueve el servicio personal y la eficiencia, pero limita las oportunidades para empoderar los mecanismos consultivos entre los grupos de mujeres;
- Insistencia en medidas financieras consistentes con el mercado de crédito local, a fin de promover la autosostenibilidad del programa. Este abordaje implica una tasa de interés cercana a la del mercado, fuertes requerimientos de seguridad y cargos por servicios no financieros. Todos estos limitan el acceso de mujeres pobres a la tan necesitada asistencia técnica.

Se debe relevar el hecho de que estos aspectos de PRODEL (orientación de mercado, tasas de interés relativamente altas, cargos por los servicios, etc.) limitan su habilidad de llegar a clientes muy pobres, tanto hombres como mujeres (aunque algunos clientes entrevistados se encontraban aún claramente dentro de los muy pobres). Todavía se cuenta con un potencial considerable para analizar la sostenibilidad y los aspectos relacionados con el diseño de PRODEL, a fin de ver si estos pueden ser ligeramente modificados o argumentados de manera que permita una mejor sinergia entre reducción de la pobreza y el trabajo por la igualdad de género. Pareciera que en esta área no se encuentran por definición, en conflicto la igualdad de género y reducción de la pobreza, pero ciertos aspectos de un modelo de recuperación de costos

para los microcréditos necesitan ser modificados y documentados (en asistencia técnica no financiera para mujeres usuarias de crédito, por ejemplo) con el fin de eliminar los conflictos que surgen del modelo del programa. Si se realizaran estos ajustes, parece claro que PRODEL podría incrementar su efectividad para abordar la pobreza, mejorando el acceso para créditos y asistencia técnica de las mujeres “clientas”.

PROSILAIS

Uno de los principales razonamientos de PROSILAIS, consiste en el fortalecimiento de la capacidad del sistema de salud para dar respuesta a las necesidades de la gente pobre en las localidades geográficas más remotas de todo el país. Los sistemas integrales y sostenibles de atención en salud locales, están dirigidos a dar respuesta a las necesidades y suministrar servicios que no estaban disponibles desde el sistema centralizado que suplieron los SILAIS. Las visitas a tres SILAIS de parte del equipo de evaluación indican que el establecimiento y desarrollo de los SILAIS, especialmente de las brigadas móviles de salud, han mejorado el acceso a los servicios básicos, muchos de los cuales se suministran gratuitamente y son del interés directo de mujeres pobres. Casi todo los modelos de pobreza y reducción de la pobreza mejoraron el acceso a los servicios sociales básicos en áreas como salud, vistos estos como componentes importantes para abordar la estrategia anti-pobreza.

No solamente no hay contradicciones directas o conflictos entre las metas de igualdad de género y reducción de la pobreza en PROSILAIS, sino que se dan puntos evidentes de posibles vínculos y mayor sinergia. Dos ejemplos se encuentran disponibles:

1. El enfoque arriesgado adoptado por la estrategia de Atención en Salud Integral para los SILAIS pone un límite a la pre-identificación de grupos e individuos de alto riesgo para la atención preventiva. Este enfoque conlleva un vínculo implícito entre pobreza, género y alto riesgo. Por ejemplo, a menudo se asocia la pobreza con altos niveles de fecundidad y riesgos en la atención de partos muy seguidos, alta mortalidad materna, alta desnutrición materna, mortalidad infantil, etc.
2. Aunque no se cuenta con pruebas definitivas de que la violencia intrafamiliar está más presente en familias pobres, se reconoce, entre el personal de los SILAIS y miembros de la comunidad, que la pobreza eleva los problemas de violencia. Una estrategia de salud en los SILAIS, que identifica la violencia intra-familiar como un problema de salud pública, suministra un camino para vincular la igualdad de género, una sociedad sin violencia y reducción de la pobreza en una sola estrategia.

5.2 Análisis: Reducción de la Pobreza e Igualdad de Género

Al menos en tres de los cuatro estudios de las intervenciones (Academia de Policía, PRODEL, PROSILAIS) el tema de la pobreza parece estar claramente inter vinculado al tema de la igualdad de género. En estas intervenciones, un enfoque sobre igualdad de género más efectivo, puede y debe estar vinculado a medidas más dirigidas y efectivas para tratar con la pobreza. Esta congruencia o sinergia entre reducción de la pobreza y la promoción de la igualdad de género, no es automática y debe ser abordada en el diseño de la intervención y en el proceso de desarrollo, si se desea que las actividades de alivio de la pobreza e igualdad de género se vinculen efectivamente. Por ejemplo, el Plan quinquenal de modernización de la Policía Nacional puede ser mejorado a través del reconocimiento más explícito sobre la necesidad de suministrar a todas las mujeres (especialmente las pobres) acceso a la justicia y mejoría de la seguridad personal, con el fin de evitar las severas consecuencias económicas para las mujeres, de aislamiento, falta de acceso al trabajo y sus beneficios y los costos directos de la violencia.

De manera similar, PRODEL podría ser modificado en su diseño a fin de asegurar que las mujeres, como clientas, tengan más acceso, de manera justa y equitativa, a los beneficios económicos del programa y haciendo esto, puedan extender el impacto anti pobreza a poblaciones críticas a las que tal vez no estén llegando en la actualidad.

Aún con un breve análisis de las metas de reducción de la pobreza e igualdad de género en cada una de las intervenciones, no solamente se ilustra la ausencia de un conflicto inherente entre las dos metas sino que identifica posibles estrategias para vincularlas. Algunas veces como en el caso de PRODEL, ciertos aspectos del diseño del programa podrían dificultar la vinculación de la reducción de la pobreza e igualdad de género, pero a menudo, estas están abiertas a ligeras modificaciones o hacia actividades suplementarias (admitidas con algún costo) dirigidas a eliminar estas contradicciones técnicas.

Por otro lado, las sinergias básicas y vínculos identificados no servirán para asegurar que las metas de igualdad de género y reducción de la pobreza sean complementarias, a menos que se realicen mayores esfuerzos durante el diseño y desarrollo del programa para entender la pobreza y como esta interactúa con las desigualdades de género.

Conclusiones: Reducción de la Pobreza e Igualdad de Género

- En cada una de las intervenciones analizadas se encontraron oportunidades para vincular mejor los esfuerzos de igualdad de género con el combate a la pobreza. Por ejemplo:
- En la intervención que apoya a la Policía Nacional y la Academia de Policía existe una clara posibilidad de vincular las mejoras para servicios más

equitativos y efectivos para mujeres y niñas, con los esfuerzos para mejorar la situación de pobreza de las mujeres y sus familias.

- En el proyecto de PRODEL existe la oportunidad de apoyar la asistencia económica suministrada a las mujeres para vivienda y créditos comerciales con un nivel más alto de apoyo no financiero dirigido a mejorar la efectividad de los créditos financieros y apoyar la igualdad de género en las áreas comerciales;
- En PROSILAIS, las mejoras en los servicios de salud dirigidos a dar respuesta a las necesidades de género de mujeres y niñas pueden ser vinculados a los esfuerzos dirigidos a mejorar la situación económica y de trabajo de las mujeres trabajadoras y voluntarias de la salud, y,
- Los componentes del trabajo de obras públicas y pequeña industria del proyecto de la Costa Atlántica, pueden ser fortalecidos desde una perspectiva de género hacia el futuro. Más importantes, tal vez, las necesidades de mujeres y niñas de las dos Regiones Autónomas de la Costa Atlántica pueden ser completamente incorporadas dentro de los esfuerzos para desarrollar e implementar programas regionales anti-pobreza.

Capítulo 6

Participación de Los Actores e Igualdad de Género

Tal como se señaló en la sección de metodología, los miembros del equipo de evaluación condujeron una serie de entrevistas estructuradas con actores claves de las categorías primaria y secundaria. También efectuaron talleres cortos y sesiones de análisis FODA con grupos pequeños de actores primarios para tres de las cuatro intervenciones (Academia de Policía, PRODEL, PRO-SILAIS).

Esta sección se enfoca en la extensión con que mujeres y jóvenes participaron en los diferentes aspectos de cada una de las intervenciones a manera de apoyo y no de obstáculo a los esfuerzos para abordar las desigualdades de género.

6.1 Participación de Actores en las Cuatro Intervenciones

Apoyo a la Academia de Policía

El apoyo a la intervención de la Academia de Policía y Policía Nacional representa un patrón interesante para la participación de actores. Por otro lado, una organización para militar como la Policía Nacional de Nicaragua con una estructura de mando vertical y líneas claras de autoridad, no parecería representar un foro positivo para la participación de los actores en el diseño y desarrollo de la intervención. Sin embargo, cuando la consulta y el diálogo tienen lugar y las soluciones positivas son identificadas, la estructura de comando de una organización de este tipo permite una acción bastante rápida.

Del análisis de la participación de los actores en esta intervención, el equipo de evaluación centró su atención en tres estructuras separadas para consulta y participación. Una de estas es anterior a la intervención, pero es importante comprender el contexto de las consultas y participación en las reformas y modernización de la Policía Nacional desde una perspectiva de igualdad de género. La segunda fue parte integral de la estructura de la intervención. El tercer tipo de participación puede ser visto como un logro del trabajo continuo de parte de la intervención sobre el tema de igualdad de género – por partidarios y oficiales trabajando dentro de la Policía Nacional. Vale la pena analizar brevemente cada una de estas:

a) Consejo Consultivo de Género de la Policía Nacional

En el período posterior a 1990, la Policía de Nicaragua experimentó un descenso en el número relativo de mujeres oficiales de policía, especialmente entre las nuevas aprendices. En respuesta a este descenso y en un esfuerzo para mejorar la perspectiva de las carreras para las mujeres oficiales de policía, la Policía Nacional estableció, el 8 de marzo de 1996, el Consejo Consultivo de Género. La Policía Nacional también efectuó una serie de consultas con mujeres cadetes y oficiales de todos los niveles de la organización y en todos los departamentos del país. Esto a su vez, conllevó al desarrollo de políticas y objetivos para la igualdad de género. En 1997 una Comisionada fue designada al frente del Consejo Consultivo y para asumir el liderazgo de las políticas de igualdad de género de la Policía Nacional, con el fin de revertir las desigualdades enfrentadas por las oficiales policías a todos los niveles.

El Consejo Consultivo con su estatus permanente, liderazgo de alto nivel en la Policía Nacional y membrecía de mujeres de todos los niveles en esta fuerza, representa una importante forma de participación continua de los actores en el desarrollo de políticas y monitoreo. Ha evolucionado de un cuerpo consultivo a uno que influencia políticas y prácticas. El siguiente paso del Consejo Consultivo es ampliar su membrecía a fin de que los oficiales varones puedan ser atraídos al diálogo sobre igualdad de género (aunque un pequeño grupo de oficiales superiores han sido consistentes en su apoyo a la igualdad de género como un elemento en la modernización de la fuerza policial).

Si se aplica la escala de siete puntos de la escala señalada en la sección 1.2, los mecanismos del Consejo Consultivo representan elementos, de elementos 3 (participación por consulta), 5 (participación funcional) y 6 (participación interactiva). Tal vez esta última forma de participación interactiva es la que más caracteriza al consejo ya que contribuye a la asignación de metas y al desarrollo de planes de acción sobre iniciativas de igualdad de género dentro de la Policía Nacional y lo hace desde una perspectiva de género explícita.

b) Talleres consultivos para el desarrollo del Plan de Medio Término

Durante el desarrollo (como parte integral de la intervención) del plan de medio término para la modernización y desarrollo de la Policía Nacional, la oficina de proyecto organizó y facilitó una serie de talleres consultivos, desarrollados en Managua, en relación con aspectos específicos del Programa de modernización. Estos talleres involucraron a oficiales de la Policía Nacional, académicos, periodistas, representantes de la iglesia, representantes de los derechos de las mujeres y otras organizaciones de derechos humanos, representantes de otros Ministerios que tratan con la Policía y representantes de partidos políticos. Tomados como un grupo, los talleres se caracterizaron como una fuerte mezcla de agencias gubernamentales, investigadores, académicos y organizaciones de la sociedad civil. De particular interés son los talleres sobre:

- Policía Nacional y los Derechos de los Niños y Adolescentes;
- Policía Nacional y la Administración de Justicia;
- Policía Nacional y Prevención Social de la Delincuencia; y
- Policía Nacional y Tratamiento de la Violencia intra-familiar y Sexual.

De acuerdo a nuestras fuentes, los talleres consultivos tuvieron un efecto directo en el contenido del Plan de Término Medio, el cual, como señalado antes, toca la igualdad de género en un buen número de sus componentes (aquellos que tienen que ver con la mejoría de los servicios de la policía, desarrollo de recursos humanos y en la sección sobre el enfoque de la igualdad de género).

Desde la perspectiva de los temas y preocupaciones sobre igualdad de género, los talleres consultivos para la modernización del Plan Nacional de la Policía, representan un nivel 3 (participación por consulta) de la escala de siete puntos propuesta en el Primer Informe. Sin embargo, es importante relevar que este foro de consulta descansó fundamentalmente en actores secundarios (organizaciones externas) y en dirigentes de la Policía Nacional. Durante este ejercicio, se dio menos participación de las bases que las que se dieron en el Consejo Consultivo.

c) Vínculos de la Policía Nacional con la Sociedad Civil

Adicional al Consejo Consultivo de Género y talleres consultivos en los planes de modernización, la Policía Nacional ha fomentado vínculos con organizaciones de la sociedad civil involucradas en el desarrollo de una respuesta nacional a los temas relacionados con igualdad de género. La participación en ejercicios nacionales de la Policía Nacional y las OSC incluyen el desarrollo de una plan nacional contra la violencia, la revisión del Código de la Niñez y la iniciativa nacional para mejorar la seguridad ciudadana. Cada uno de estos tiene una dimensión importante de género. La Policía Nacional informó que personas de las Organizaciones de la Sociedad Civil han apoyado los esfuerzos para identificar las necesidades y respuestas de género en el desarrollo de estos planes. La participación de la Policía Nacional no es el resultado de la intervención, pero representa una apertura para cualquier otra forma de participación de actores claves. Tal como lo señalado arriba en el punto b), este mecanismo representa fundamentalmente un nivel 3 o de participación consultiva, e involucra actores secundarios fundamentalmente bajo la forma de organizaciones intermedias que representan intereses de las mujeres.

Apoyo al Desarrollo Democrático de la Costa Atlántica

De las discusiones con el personal de Asdi, el coordinador del programa, personal de la intervención y análisis de documentos, incluyendo el informe de Evaluación de Asdi 00/19 se desprende que el programa RAAN-Asdi-RAAS ha seguido una estrategia participativa que ha trabajado de manera abierta y directa con miembros seleccionados de los consejos municipales y regionales y con candidatos de esos órganos. La intervención también ha trabajado con

los órganos administrativos, incluyendo las Unidades Técnicas Municipales (UTM) a nivel municipal y gobiernos regionales (formalmente sujetos a controles de los Consejos Regionales).

Tal y como se informó en la Evaluación de Asdi 00/19, uno de los logros de la intervención RAAN-Asdi-RAAS, ha sido la implementación de una metodología participativa para la planificación a nivel micro de los trabajos pequeños de obras públicas apoyados en el ámbito municipal. Esta metodología también fue informada durante la evaluación, como contribución de una alta participación de mujeres de la comunidad en los trabajos de obras públicas, debido en parte a que las mujeres estaban bien representadas en cada Unidad Técnica Ejecutora (UTE).

De manera similar, el componente de desarrollo socio económico de la segunda etapa de la intervención RAAN-Asdi-RAA, bajo el nombre de INDEL (Iniciativa de Desarrollo Local) ha adoptado el modelo de planificación a nivel micro utilizado por el componente de infraestructura de PRODEL y se ha planteado el objetivo de lograr un 50% de participación de mujeres. Informes preliminares indican que este nivel de participación se está logrando.

Finalmente, cabe señalar que durante el trabajo de evaluación del equipo en Nicaragua (marzo 2001), una segunda ronda de talleres de planificación a ser implementados en la RAAN y RAAS para la tercera etapa de este programa, se encontraba en su etapa de planificación.

Con el fin de abordar la participación de las mujeres como actoras claves en el desarrollo de la Costa Atlántica, los miembros del equipo de evaluación se centraron en el desarrollo histórico de la participación de las mujeres en gobernabilidad y cualquier vínculo del programa con este desarrollo.

Históricamente, las mujeres han jugado un papel importante en liderazgo y en las estructuras de gobierno local (especialmente en la Región Autónoma del Atlántico Norte, de Nicaragua). Por ejemplo, las mujeres jugaron un papel crucial en la organización del proceso de paz de la región. Desafortunadamente, a partir de las últimas elecciones, la representación de las mujeres ha disminuido en órganos tales como los Consejos Regionales (en parte como resultado del aumento de poder y presencia de los partidos políticos). Las mujeres que de manera exitosa han asegurado un asiento en los órganos regionales y locales, también informaron que su capacidad para presentar los temas sobre igualdad de género es muy limitada por el control del partido (en Managua).

Finalmente, las mujeres participan en el programa como receptoras y beneficiarias de asistencia técnica para las Unidades Técnicas Municipales (UTM) donde reciben capacitación en contabilidad, libros de cuentas, computación, etc.

Sin embargo, del balance efectuado, no se puede decir que la participación de los actores en el programa de la RAAN-Asdi-RAAS se ha extendido hacia una participación directa de las mujeres en el desarrollo e implementación de

una respuesta a las desigualdades de género en los gobiernos regional y local. Tal como se relevó en la evaluación de Asdi 00/19, esto se da como consecuencia natural de la ausencia de una estrategia con enfoque de igualdad de género, en las primeras dos etapas de la intervención.

Por otro lado, los componentes de trabajo de obras públicas y desarrollo local del programa han utilizado técnicas metodológicas de planificación participativa (informado en la reciente evaluación) y ha identificado objetivos para la participación de las mujeres.

En resumen, y hablando estrictamente desde una perspectiva de igualdad de género, bajo el componente de las unidades técnicas municipales (UTM) de la RAAN/Asdi/RAAS, las mujeres han participado a nivel 4 (participación por incentivos materiales) en el sentido de que han recibido empleo y capacitación técnica. Dentro del sub-componente del programa de INDEL, se informa que tanto los beneficiarios hombres y mujeres están participando en el nivel 5 (participación funcional) en el sentido que están identificando las prioridades del proyecto en los trabajos de obras públicas locales, de una manera participativa y utilizando el modelo de planificación a nivel micro.

PRODEL

Aunque más del 50% de los clientes del componente de crédito de PRODEL son mujeres, existe poca evidencia que la participación de mujeres y hombres en el proceso de diseño e implementación de la intervención, haya sido utilizada como medio para alcanzar las metas de la igualdad de género. Por ejemplo, mientras los participantes del componente de infraestructura de PRODEL tienen acceso a mecanismos de micro planificación, no existe evidencia que los clientes potenciales para los componentes de vivienda y empresas del programa hayan tenido influencia en el desarrollo de la selección de procedimientos o en los criterios de aprobación de créditos. Sin la atención a la selección de clientes y criterios de aprobación de créditos desde una perspectiva de género, existe el riesgo que la alta tasa de participación de las mujeres no sea sostenible en el futuro.

De manera similar, mientras que las tasas de participación de las mujeres como clientas de los componentes de crédito son altas, el sistema de registro actual no provee los medios para monitorear si la persona que firma por los créditos es necesariamente la que se beneficia de éstos.

Por otro lado, el componente de infraestructura de PRODEL está bien sustentado con un mecanismo de consulta directa con los participantes. Mujeres y niños (niñas y niños) beneficiarios, están específicamente incluidos en las “comisiones de barrios”. Esta es una oportunidad directa para la participación ciudadana permitiéndoles que jueguen un papel significativo en la toma de decisiones.

El diálogo que sí ocurre con los beneficiarios de los micro créditos para la mejora del hogar y de pequeñas empresas, opera fundamentalmente a nivel

individual. Sin embargo, ACODEP, dentro de sus servicios de gerencia, invita a los clientes una vez al año a discusiones de grupos focales relacionadas con ajustes a los servicios, políticas de crédito y desarrollo de nuevos productos. Esta práctica podría ser mejorada más adelante a fin de crear una plataforma para un mayor diálogo y participación entre el proyecto, la institución financiadora y los beneficiarios.

El diálogo con los actores y representantes de la sociedad civil podría ser fortalecido durante la preparación de una tercera etapa del programa, especialmente con relación a los componentes de crédito. Esto podría facilitar un debate en temas de género desde una perspectiva local con la incorporación de los resultados en la etapa de diseño. La participación también debería estar vinculada más cercanamente a la igualdad de género descansando en la experiencia de ONG's nicaragüenses con experiencia en el uso de micro financiamiento como medio para lograr el empoderamiento económico de las mujeres y en general como un compromiso para un mayor diálogo con las ONG's.

En resumen, la participación de las mujeres (y hombres) como actoras primarias de PRODEL es muy diferente, dependiendo de cuál elemento está siendo analizado (infraestructura o micro crédito). La participación de los actores primarios en el componente de micro crédito del programa puede ser mejor caracterizada como un nivel de participación cuatro (participación por incentivos materiales) con algunos elementos del nivel tres (consulta) en que cada cliente (hombre o mujer) es entrevistado para determinar su elegibilidad para crédito, pero dentro de un formato establecido para la elegibilidad. Existe poca o ninguna consulta de grupo lo cual podría subir a un nivel cinco (funcional) de participación para actores primarios en el componente de crédito de PRODEL.

Por el otro lado, el componente de infraestructura de PRODEL involucra a mujeres y jóvenes en el proceso de toma de decisiones en relación con obras públicas locales en sus barrios y puede ser clasificada como un nivel cinco de participación (funcional) ya que permite que mujeres y jóvenes tomen parte de grupos dirigidos a encuentros predeterminados para los objetivos del proyecto.

PROSILAIS

Nivel Municipal

En el *sistema* de PROSILAIS, el Comité Municipal de Salud es el foro amplio de participación ciudadana en asuntos de salud. El comité incluye representación de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y la red de voluntarios de salud comunales. Una vez al año el director del SILAIS del Centro de Salud Municipal, presenta al comité el plan anual de salud municipal. Este plan operativo anual tiene un marco normativo predefinido por el Ministerio de Salud (MINSA). Las entrevistas indican que la profundidad y calidad de las discusiones del borrador del plan operativo de salud varía con-

siderablemente de un SILAIS a otro. El Director de Salud utiliza la reunión anual del comité como una oportunidad para solicitar apoyo a las actividades de salud en cada comunidad y para dar reconocimiento público al trabajo de los voluntarios. En ese sentido, los Comités de Salud Municipales pueden ser vistos tanto como un mecanismo de consulta y como una herramienta esencial de gerencia para los Directores de los SILAIS.

El grado y naturaleza de la participación varía entre las municipalidades visitadas por el equipo de evaluación. En Estelí, había un alto nivel de involucramiento de parte de las organizaciones de la sociedad civil y el comité creció de 12 a 20 personas. En otros lugares, la participación está limitada a la reunión anual formal sobre el plan operativo de salud. Algunas organizaciones de la sociedad civil están activas en la capacitación de voluntarios de salud y también han capacitado al personal de salud sobre violencia y género. En una comunidad, el comité estuvo involucrado en la discusión de la propuesta de la tercera etapa de PROSILAIS.

Mientras que claramente PROSILAIS tiene avenidas para la participación ciudadana en los planes operativos (incluyendo la planificación para la siguiente etapa del programa) a nivel municipal, representantes de algunas organizaciones se quejan que las autoridades del sector salud tienen una noción muy instrumental de la participación ciudadana y comunal. (“Nosotros solamente estamos siendo utilizados”).

Puestos de Salud y Nivel Comunitario:

La red de voluntarios de salud comunitaria (brigadistas, parteras tradicionales capacitadas y voluntarios de malaria) es muy difundida y activa en la prestación de servicios. La naturaleza de la participación voluntaria es brindar apoyo a las actividades de salud. Los voluntarios brindan algunos servicios de salud directamente a la población de las comunidades y refieren a los pacientes a los puestos o centros de salud.

Fortalezas y oportunidades:

En algunos lugares, el sistema de salud está abierto a la sociedad y mantiene vínculos positivos con las organizaciones de la sociedad civil. Existe también un amplio interés y capacidad de la sociedad civil en Nicaragua para trabajar en las áreas de salud, violencia, género y masculinidades. El sistema de salud podría/debería tomar más ventaja de las oportunidades que presentan estas organizaciones en tales áreas y del análisis sobre relaciones de género en las prácticas cotidianas y creencias de las familias y en sus percepciones sobre los problemas de salud.

En la mayoría de los SILAIS involucrados en PROSILAIS, UNICEF y OPS tienen también la capacidad local para promover actividades en la promoción de la igualdad de género. Finalmente, la Red contra la Violencia Sexual e Intrafamiliar es muy fuerte y proactiva en abogacía y tiene presencia organizativa a nivel nacional (así como local).

Cuadro 6.1: Mapa de Actores para PROSILAIS**Mapa de Actores: Actores de Salud a nivel local: Departamental o Municipal**

Instituciones de Gobierno:	Red Comunitaria de Voluntarios de Salud	Organizaciones de la Sociedad Civil (de mujeres o mixtas, género, salud y otros enfoques)
SILAIS: Equipo de dirección y técnico de SILAIS Director y personal de centro de salud municipal Ministerio de Educación (presente a nivel departamental y municipal) Policía Nacional	Brigadistas (promotores de salud) Parteras tradicionales capacitadas Voluntarios de Malaria Dueños de Casa Base	AMNLAE (Nacional y local) IXCHEN (Nacional y Esteli) FUNDEMUNI (Ocotal) Acción Ya (Esteli) Red contra la Violencia Sexual e Intra-familiar (Nacional y Esteli) INPRHU (Nacional y Somoto) Movimiento Comunal (Nacional y local)

El comité de salud municipal: Incluye todos estos actores si éstos están trabajando en la comunidad en cuestión.

Instituciones Gubernamentales: (con influencia indirecta a nivel local).Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de la Familia, Ministerio de Gobernación

En resumen, de todas las intervenciones analizadas, PROSILAIS tiene el sistema más complejo y bien desarrollado para la consulta ciudadana e involucramiento en planificación y definición de prioridades, al menos, a nivel municipal y local. A nivel municipal se puede decir que los actores secundarios toman parte en un nivel 6 (interactivo) de participación ya que están involucrados en el desarrollo, revisión y aprobación del plan anual de la región. Esta participación incluye a actoras mujeres bajo la modalidad de personal de SILAIS y de brigadistas, trabajadoras comunales de salud y voluntarias. De las entrevistas de la evaluación, no queda claro si su representación en estos foros ha permitido a las mujeres identificar mejor cómo el SILAIS puede promover de una mejor forma la igualdad de género o si el enfoque ha sido estrictamente operativo.

A nivel comunitario, la participación de los voluntarios de salud pareciera tener fundamentalmente un nivel cinco (participación funcional en grupos) en el sentido de que forman una red de trabajadores de salud claves activos en brindar servicios.

6.2 Análisis: Participación de Actores e Igualdad de Género

En resumen, cada una de las cuatro intervenciones analizadas incluyeron mecanismos, estructuras y procesos para alguna forma de consulta con los actores y su involucramiento en la planificación y dirección. En algunas de

las intervenciones (PRODEL, RAAN-Asdi-RAAS)⁹, estos procesos fueron limitados y no acompañaron a algunos componentes importantes del programa de la intervención. Usualmente son “instrumentos”, en el sentido que sirven para suministrar ideas a los administradores de programa con el fin de realizar ajustes a las intervenciones, en vez de representar un involucramiento directo de los actores primarios en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del programa.

Es importante señalar que la intervención de la Academia de Policía y PROSILAIS, suministran algunos ejemplos en el uso de mecanismos consultivos para desarrollar o guiar iniciativas relacionadas con la igualdad de género. PRODEL ha incluido un fuerte mecanismo para la participación de actores primarios en el componente de infraestructura, pero ha limitado las oportunidades de participación más allá del nivel cuatro (incentivos materiales) en el componente de crédito del programa. La participación consultiva de PROSILAIS, a menudo es utilizada para la planificación operativa, pero puede ser vinculada a temas de género tales como violencia familiar. En el caso de la intervención de la Academia de Policía y Policía Nacional, los mecanismos participativos y consultivos cuentan con una función de diagnóstico y planificación estratégica y están directamente vinculados a la igualdad de género.

En referencia a la escala de siete puntos y su interrelación con la participación de actores e igualdad de género, es útil resumir los hallazgos del equipo de evaluación sobre participación en el cuadro siguiente:

⁹ Como se señaló arriba, los métodos participativos de planificación a través de talleres con actores claves, están siendo utilizados en la preparación de la tercera etapa de RAAN/ASDI/RAAS, aunque al momento de la misión de evaluación en Nicaragua, no quedó claro cuánto de este procesos influenciaría el contenido de igualdad de género en la intervención.

Cuadro 6.1 Mecanismos de Participación en las cuatro Intervenciones				
Intervención	Mecanismos de Participación	Participación de Actores	Nivel de Participación	Vínculo con Igualdad de Género
Academia de Policía	Consejo Consultivo	Mujeres, primarias y secundarias	3 (Consultivo) 6 (Interactivo)	Vínculo Directo con metas de género
Academia de Policía	Talleres en el Plan Quinquenal	Mujeres y hombres secundarios	3 (Consultas)	Vínculo Directo con igualdad de género en algunos elementos del plan Quinquenal
Academia de Policía	Consultas con la Sociedad Civil	Actores Secundarios	3 (Consultas)	Vínculos con temas de violencia
RAAN/Asdi/RAAS	Unidades Técnicas Municipales	Mujeres actoras primarias	4 (Incentivos Materiales)	Mujeres Beneficiarias de Capacitación Técnica
RAAN/Asdi/RAAS	INDEL (Desarrollo Local)	Mujeres y hombres Actores primarios	5 (Funcional)	Mujeres involucradas (con hombres) en la asignación de trabajos de obras públicas
PRODEL	Micro-Credito	Mujeres y hombres actores primarios	4 (Incentivos Materiales)	Consultas, como clientes, en aspectos técnicos del crédito.
PRODEL	Infraestructura	Mujeres y hombres actores primarios	5 (Funcional)	Mujeres involucradas (con hombres) en la designación de obras públicas.
PROSILAIS	Nivel Municipal		6 (Interactivo)	Estableciendo planes operativos anuales
PROSILAIS	Nivel Comunitario	Mujeres y hombres actores secundarios y primarios	5 (Funcional)	Red de voluntarios y trabajadores de salud con potencial para enfatizar cambios de género

Es importante señalar que las formas de participación antes descritas fueron verificadas por los miembros del equipo de evaluación a través de diferentes fuentes de evidencia. Con el fin de incluirlos en la tabla anterior, los mecanismos de participación fueron uno de los siguientes:

- Observados directamente durante las visitas del equipo a los sitios de las intervenciones y sus actividades;
- Descritos al equipo por grupos independientes o actores secundarios;

- Descritos al equipo por más de un grupo de actores primarios entrevistados (junto con su participación en el mecanismo); o
- Descritos en los documentos de los proyectos y verificadas por uno o más grupos de actores secundarios y/o participantes.

Conclusiones: Participación e Igualdad de Género

- El panorama de estas cuatro intervenciones con relación a la participación de los actores en la medida que se relaciona con igualdad de género y participación de las mujeres (y juventud), puede ser descrito como positivo con potencial para un desarrollo posterior. Los mecanismos de participación desarrollados e implementados para cada intervención tiene al menos algún grado de relevancia para abordar los temas de igualdad de género. En el caso de la Academia de Policía y PROSILAIS (y quizás en menor grado, el componente de infraestructura de PRODEL), el equipo de evaluación identificó instancias donde los mecanismos de participación fueron utilizados por mujeres actoras para identificar y perseguir objetivos e intereses directamente relacionados con la igualdad de género. Esto también pudo haber ocurrido en RAAN/Asdi/RAAS, pero el tiempo limitado del equipo de evaluación en las Regiones del Atlántico, no permitió un análisis completo de las Unidades Técnicas y de los componentes del proyecto de INDEL.

En todas las intervenciones existe un potencial claro de participación de actores para servir como medio para el fortalecimiento del enfoque de género de las intervenciones en etapas posteriores.

Capítulo 7

Cambios y Otros Efectos en la Igualdad de Género

Esta sección aborda los hallazgos del equipo de evaluación en Nicaragua con relación a la pregunta clave sobre qué ha cambiado en relación con la igualdad de género, tanto como resultado directo de las cuatro intervenciones analizadas o de contribuciones identificables para ese cambio, de parte de las intervenciones analizadas. La sección pone su mirada en los cambios en la igualdad de género sobre dos encabezados diferentes:

- a) *Cambios cualitativos y cuantitativos* en la igualdad de género (cambios en las relaciones de género) que pueden ser asociados, hasta cierto grado, con las intervenciones analizadas;
- b) Cambios con relación a *las necesidades prácticas de género e intereses estratégicos de género de la mujer*. Esto representa una reclasificación de los cambios de género identificados en a) arriba, dentro de las categorías claves identificadas en los Términos de Referencia y el Primer Informe;

Adicional al análisis de los cambios identificables en las relaciones de género que pueden ser asociados con las cuatro intervenciones, los miembros del equipo de evaluación analizaron dos categorías sobre los efectos de la intervención que pueden ser vistos como los cimientos o la puesta de pre condiciones para futuros cambios en las relaciones de género. Estas tienen que ver con:

- a) El *empoderamiento de las mujeres* como resultado de las actividades relacionadas con la intervención; y,
- b) Retos al *papel masculino y definición de masculinidades* o esfuerzos para reexaminar y redefinir los papeles de los hombres y masculinidades que puedan resultar de las actividades de una intervención dada.

7.1 Cambios Cuantitativos y Cualitativos en las Cuatro Intervenciones

El Cuadro 7.1 de abajo, lista los cambios más importantes de los cambios en la igualdad de género, tanto cualitativa como cuantitativamente, identificados por el equipo de evaluación, en relación con cada una de las cuatro intervenciones. Donde los cambios han sido cuantificados, se ha juntado información de los informes, evaluaciones y entrevistas con la autoridad del proyecto o se ha resumido de los talleres con participantes.

La información cualitativa está tal y como ha sido informada por los actores claves (incluyendo actores primarios) y verificada a través de la observación, otras entrevistas y documentos. Es importante señalar que cada uno de los cambios identificados ha sido atribuido por los informantes claves, ya sea a la intervención misma o a la intervención trabajando en combinación con otras iniciativas u organizaciones.

Cuadro 7.1: Cambios Cuantitativos y Cualitativos en la Igualdad de Género Asociados con Cada Intervención

Apoyo a la Academia de Policía	Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica ¹⁰	PRODEL	PROSILAIS
<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de oficiales mujeres en la policía de un 18% en 1998 a 23% en el 2000 - Incremento en % de mujeres oficiales a cargo, de un 11% en 1998 a 18% en el 2000. - Incremento en % de mujeres oficiales a cargo de unidades operativas (i.e. Tráfico, drogas, investigación criminal) de 8% en 1998 a 11% en el 2000. - En el año 2000 la entrada a clases de la academia de policía se incrementó en un 40% de mujeres. 	<p>Cambios Cuantitativos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alta participación de mujeres en trabajos de obras públicas de menor escala. - Participación de 50% de mujeres y 50% de hombres en el componente de desarrollo socioeconómico local. - Alta tasa de participación de mujeres en las unidades técnicas municipales (más de 50%) <p>- Mujeres participantes en las unidades técnicas municipales se benefician de la asistencia técnica.</p>	<p>Cambios Cualitativos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alcanzar la meta de más del 50% de los clientes/beneficiarios del componente de crédito para viviendas y empresas grandes de PRODEL, como mujeres. - Mejoras en las condiciones de vida informadas por hombres y mujeres. - Mejoras en la seguridad económica (algunas veces al nivel de subsistencia solamente) - Incremento de la auto confianza y autoestima de hombres y mujeres. - Información de Mejoras en la armonía familiar (posible reducción de estrés y violencia?) 	<p>Cambios Cuantitativos/ Cualitativos¹¹</p> <ul style="list-style-type: none"> - Algún incremento en el número de mujeres en posiciones administrativas (especialmente subdirectores de SILAIS y directores de salud municipales.) - Mejoría en el acceso a anticonceptivos gratis. - Mejor Información sobre planificación familiar disponible a las mujeres. - Capacitación de hombres y mujeres jóvenes (en grupos de jóvenes) en educación sexual, planificación familiar, ETSs, relaciones de género - Mejor Información sobre la aceptación de los compañeros hombres en el uso de anticonceptivos (a pesar de la ausencia de un mecanismo directo para llegar a hombres adultos) - Reconocimiento de la violencia intra-familiar como un problema de salud pública (incluyendo de manera implícita la violencia sexual y abuso de niñas) - Informe de incremento incipiente en el papel de los hombres como padres.

¹⁰ Es importante señalar que los informes de resultados de igualdad de género del proyecto de la Costa Atlántica se relacionan solamente con dos de los 8 objetivos del componente del programa (obras públicas municipales y desarrollo socio- económico).

¹¹ Los hallazgos en PRODEL y PROSILAIS se basan en las expresiones (auto informadas) de los actores seleccionados. La metodología utilizada no provee una base para estimar la validez estadística alrededor de todo el programa.

Apoyo a la Academia de Policía	Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica	PRODEL	PROSILAIS
<ul style="list-style-type: none"> – Sensibilización y capacitación de algunos jefes varones de policía sobre igualdad de género a lo interno de la fuerza policial. – Mejoras específicas y dirigidas a las condiciones prácticas de vida de las mujeres policía en entrenamiento (infraestructura, alimentación, servicios médicos) – Mujeres oficiales mejor informadas con relación a sus derechos (más aptas para tomar acción) – Auto-información de Empoderamiento y mejoras en la autoestima de las mujeres policía en entrenamiento. – Identificación de las necesidades para abordar el papel de los hombres y masculinidad. – Retos en el papel tradicional de hombres y mujeres en la cultura de la Policía Nacional. 			<ul style="list-style-type: none"> – Informe sobre incremento del deseo de parte del personal de salud de trabajar en equipo y respetar a sus colegas mujeres (un cambio de actitud hacia las profesionales mujeres).

Análisis: Cambios Cuantitativos y Cualitativos de Género

Es importante enfatizar que dentro de los beneficiarios del proyecto, las mujeres están presentes como clase o grupo distintivo en cada una de las cuatro intervenciones y son identificadas como tal por los actores que las implementan y por los documentos del proyecto (aunque su presencia y visibilidad está limitada en su alcance en el caso de RAAN-Asdi-RAAS). Por ejemplo, las mujeres están presentes como un objetivo directo en el caso del proyecto de la Academia de Policía; como usuarias de las facilidades de crédito en PROSILAIS y como miembros de los Usuarios Técnicos Municipales (UTMs) en la intervención de la Costa Atlántica. Como clientes formales y reconocidas del programa, las mujeres se benefician de los servicios y recursos suministrados en todas las cuatro intervenciones.

Sin embargo, lo anterior conlleva un análisis más cercano, para ver de qué manera las intervenciones han tenido efectos para la *igualdad de género*.

Tal y como ya se discutió, un efecto sobre la igualdad de género conlleva un cambio en los porcentajes de participación de las mujeres para redefinir las desigualdades o los cambios en las relaciones de género. Algunos de los cambios señalados anteriormente, como son los cambios en los porcentajes de participación de mujeres en puestos de responsabilidad administrativa en la Policía Nacional, claramente representan mejoras en la igualdad de género. Otros, como la alta participación de mujeres en los programas de crédito de PRODEL o de participación significativa de mujeres en las Unidades Técnicas Municipales, apoyadas por RAAN-Asdi-RAAS, no representaría cambios en la igualdad de género, si estos fueran los papeles tradicionales de las mujeres en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur.

Una pregunta clave para todos los diferentes tipos de cambios en la igualdad de género descritas en este capítulo, es la identificación de los factores que aparentemente influyen el tipo y nivel de los cambios en igualdad de género observados por el equipo de evaluación. Estos cambios se discuten al final de la sección.

7.2 Cambios Prácticos y Estratégicos de Género

Del análisis de los cambios en la igualdad de género asociados con estas cuatro intervenciones, pareciera que el factor que distingue los cambios estratégicos de los prácticos es el cómo estos cambios afectan las relaciones con los hombres y si de alguna manera desafían las relaciones de poder preexistentes entre hombres y mujeres.

Con estas definiciones a mano, el Cuadro 7.2 siguiente, categoriza los cambios en la igualdad de género ya señalados bajo estas tres agrupaciones: cambios prácticos de género, cambios estratégicos de género y cambios que pueden agruparse para los dos.

Cuadro 7.2 Cambios Prácticos y Estratégicos de Género en Nicaragua

Apoyo a la Academia de Policía	Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica	PRODEL	PROSILAIS
<p>– Mejoras prácticas en las condiciones de vida de mujeres policía en entrenamiento (infraestructura, alimentación, servicios médicos)- Autoinformación sobre empoderamiento y mejora de la autoestima de las mujeres policías en entrenamiento.</p> <p>Sensibilización y capacitación de algunos jefes varones de policía sobre igualdad de género dentro del órgano policial.- Mujeres oficiales de policía mejor informadas en relación con sus derechos (más aptas para tomar acción)</p> <p>– Identificación de la necesidad de abordar el papel masculino y masculinidad.</p> <p>– Identificada la necesidad de abordar los papeles de hombres y mujeres en la cultura de la Policía Nacional.</p> <p>– Desafíos al papel tradicional de hombres y mujeres en la cultura de la Policía Nacional.</p> <p>– Presupuestado el componente para la igualdad de género en el plan de modernización para cinco años de la Policía Nacional</p>	<p>Cambios Prácticos</p> <p>– Alta tasa de participación de mujeres en trabajos de obras públicas a pequeña escala</p> <p>– Participación de 50% de mujeres y 50% hombres en el componente de desarrollo socioeconómico local.</p> <p>– Alta participación de mujeres en las unidades técnicas municipales (más del 50%)</p> <p>– Mujeres participantes en las unidades técnicas municipales se benefician de la asistencia técnica.</p>	<p>– Mejoras en las condiciones de vida de hombres y mujeres reportadas por hombres y mujeres.</p> <p>– Mejoras en la seguridad económica (algunas veces solamente al nivel de subsistencia)</p> <p>– Auto información de incremento de auto confianza y auto estima de las mujeres.</p> <p>– Auto información sobre mejoras en la armonía de la familia (posible disminución del estrés y violencia?)</p>	<p>Cambios Prácticos</p> <p>– Mejorado el acceso a anticonceptivos gratis.</p> <p>– Mejorado el acceso de información sobre planificación familiar, para las mujeres.</p> <p>– Capacitación de hombres y mujeres jóvenes (en los grupos de jóvenes) en educación sexual, planificación familiar, ETSs, y relaciones de género.</p> <p>– Información de mejoría en la aceptación de compañeros hombres en el uso de anticonceptivos (a pesar de la ausencia de un mecanismo directo para llegar hasta los hombres adultos)</p> <p>Reconocimiento de la violencia intra-familiar como un problema de salud pública (incluyendo de manera implícita la violencia sexual y abuso de mujeres niñas)</p> <p>– Información sobre el incipiente incremento del papel de los hombres como padres.</p> <p>– Información sobre el incremento del deseo de parte del personal varón de salud para trabajar en equipos y respetar a sus colegas mujeres. (Una actitud de cambio hacia las mujeres profesionales.</p>

Apoyo a la Academia de Policía	Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica	PRODEL	PROSILAIS
<p>Cambios que cruzan la dicotomía de la estrategia práctica/estratégica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incremento de mujeres oficiales de policía de 18% en 1998 a 23% en el 2000 - Incremento en % de oficiales a cargo de 11% en 1998 a 18% en el 2000. - Incremento en % de mujeres oficiales a cargo de unidades operativas (Por ejem. Tráfico, drogas, investigación criminal) de 8% en 1998 a 11% en el 2000. - Incremento en un 40% de mujeres que entran a clases en la Academia de Policía para el año 2000 			<p>Cambios que cruzan la dicotomía de la estrategia práctica/estratégica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Algún incremento en el número de personal femenino en posiciones de administración (especialmente subdirectores de SILAIS y directores de salud municipales)

Análisis: Cambios Prácticos y Estratégicos de Género

El cuadro 7.2 ilustra algunos patrones interesantes relacionados con cada una de las intervenciones y su asociación con los cambios prácticos y estratégicos en la igualdad de género.

En el caso del *apoyo a la Academia de Policía y Policía Nacional*, existe una división bastante clara en la cual los cambios prácticos están relacionados con la mejora de las condiciones de vida para las mujeres oficiales de policía, incluyendo mejoras en los dormitorios (espacio, camas, electricidad, privacidad, etc.), cocina nueva con alimentación sana, acceso a servicios médicos y consejería, etc. Todas estas necesidades prácticas de las mujeres cadetes (que si tenía una dimensión de género en relación con las necesidades de seguridad personal y salud), a su vez contribuyeron con su sentido de identidad de grupo y su sentido de empoderamiento, personal y de grupo.

Los cambios estratégicos listados tienen que ver en primer lugar con las consecuencias de los esfuerzos para mejorar la calidad de la capacitación en la policía y el desarrollo de la experiencia de las carreras para las mujeres oficiales de policía. Esto significa, que están tratando con mejoras en la base de información accesible a las oficiales mujeres, a fin de que ellas puedan asegurar

sus derechos (y tengan acceso al apoyo para hacerlo). Estos cambios impactan en los papeles de los oficiales varones forzándolos a responder tanto a las necesidades de igualdad de género como al re-análisis de sus propios papeles.

Los cambios que han sido clasificados como aquellos que cruzan la división entre cambios prácticos y estratégicos de género, son todas las medidas cuantitativas de la creciente presencia y rendimiento de las mujeres cadetes y oficiales en la Policía Nacional. Son cambios prácticos en el sentido que representan evidencia concreta del éxito de los esfuerzos para enfrentar las necesidades prácticas de género de las mujeres cadetes y oficiales. Son cambios estratégicos en dos vías. En un primer momento, representan un incremento relativo de la presencia y prestigio de las mujeres en la Policía Nacional y un correspondiente descenso en el predominio de los hombres. En segundo lugar, este cambio de representación produce resistencia y reacción de parte de los policías, lo cual resalta la necesidad de abordar los papeles y responsabilidades de los hombres para apoyar la igualdad de género, aún hasta el punto de cuestionar el papel de los hombres y su masculinidad.

En el caso del programa para *El Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica y PRODEL*, los cambios identificados han sido todos categorizados como cambios en las necesidades prácticas ya que responden a las necesidades específicas de mujeres para acceder al empleo y servicios. No existe evidencia de que estos cambios representen un cambio en la representación o de un nuevo conjunto de papeles para mujeres y hombres. Tal y como se señaló en la evaluación de la RAAN-Asdi-RAAS, la alta participación de mujeres en las Unidades Técnicas Municipales (y subsecuente beneficio de capacitación técnica para mujeres) no es un asunto de diseño sino más bien el reflejo de los papeles tradicionales sobre el empleo para algunas de las mujeres en la región.

De manera similar, no existe duda de que el acceso al crédito para el desarrollo de empresas en PRODEL sea críticamente importante para las mujeres que se han beneficiado del programa. Sin embargo, no existe ninguna indicación de que el programa haya tratado de asegurar a las mujeres el incremento del acceso a diferentes tipos de actividades económicas relacionadas con los hombres (o que haya sucedido inadvertidamente).

En el caso de ambas intervenciones, queda clara la existencia de vías para alcanzar cambios estratégicos de género en las etapas futuras. Por ejemplo, el programa de la Costa Atlántica puede lidiar con asuntos sobre la representatividad de las mujeres, su habilidad para que sus voces sean escuchadas y su papel dentro de los órganos regionales en la toma de decisiones críticas. De manera similar, PRODEL puede iniciar el análisis de los diferentes papeles de mujeres y hombres a lo interno de las viviendas de los clientes con el fin de conocer como se llevan a cabo las decisiones de crédito y cómo se asignan los recursos y beneficios.

Finalmente, *PROSILAIS* ha tenido resultados de cambio, tanto de naturaleza práctica como estratégica (aún cuando el equipo de evaluación no pueda decir cuan amplios pueden ser estos cambios. Los cambios estratégicos de

PROSILAIS tienen que ver fundamentalmente con: a) cambios en la capacidad de las mujeres para tomar decisiones en planificación familiar y esparcimiento de los nacimientos; b) cambios relacionados con el papel de los hombres en la toma de decisiones y cuidado de niños; c) reconocimiento de que la violencia intra-familiar es un problema de salud pública; y, d) algunos esfuerzos para mejorar la presencia y autoridad relativa de equipos de mujeres en el sistema de salud público.

Conclusiones: Cambios Prácticos y Estratégicos de Género

- Dos de las cuatro intervenciones analizadas, produjeron lo que el equipo de evaluación valora como cambios de género en todas las tres categorías (prácticos, estratégicos y los que cruzan la división entre prácticos y estratégicos).
- Dos proyectos produjeron solamente cambios prácticos ya que se centraron en suministrar servicios a las mujeres en sus roles tradicionalmente aceptados.
- Una vez más, las dos intervenciones que muestran evidencia de contribuir tanto a los cambios prácticos como estratégicos de género, son también los dos (Academia Nacional de Policía y PROSILAIS) con los elementos más reconocidos de la estrategia de incorporación de la perspectiva de género, valorados en la sección 4.2 anterior.

7.3 Efectos de las Cuatro Intervenciones en el Empoderamiento de las Mujeres.

Las secciones 7.1 y 7.2 han identificado aquellos cambios aparentes en igualdad de género (cambios en las relaciones entre mujeres y hombres) que pueden ser atribuidos a, o asociados de manera cercana con las cuatro intervenciones. Esta sub-sección, junto con la 7.4, analiza el vínculo entre las cuatro intervenciones y dos efectos que pueden ser vistos como factores que contribuyen a los cambios de género: el empoderamiento de las mujeres y el análisis del papel de los hombres y masculinidades.

El empoderamiento de las mujeres es un cambio interesante en la igualdad de género ya que es tanto un fin en sí mismo, debido al beneficio que da a las mujeres para redireccionar su estado anterior de falta de empoderamiento, y, al mismo tiempo, es un catalizador para futuros cambios de género.

Cuadro 7.3: Efectos de las Cuatro Intervenciones en el Empoderamiento de las Mujeres

Apoyo a la Academia de Policía	Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica	PRODEL	PROSILAIS
<p>– Mejoras en el conocimiento de sus derechos entre las mujeres cadetes policías (Por ejem. Libertad de acoso y abuso)</p> <p>– Acceso de mujeres policía en entrenamiento al apoyo de oficiales superiores.</p> <p>– Información sobre logros en autoestima personal de parte de mujeres cadetes.</p> <p>– Sentimiento e identificación de grupo más fuertes de mujeres cadetes policías.</p> <p>– Alguna aceptación del empoderamiento de mujeres cadetes de parte de cadetes varones.</p> <p>– Apoyo para las mujeres cadetes en entrenamiento después de su graduación (como el Consejo Consultivo de Género)</p> <p>– Informes sobre falta de atención a las mujeres cadetes después de su graduación</p> <p>– Resistencia, reacción de parte de algunos instructores y oficiales varones (incluyendo jefes de policía) durante el entrenamiento.</p>	<p>Efectos Positivos</p> <p>– Las mujeres que participan en las unidades técnicas informan sobre su empoderamiento y mejoras en su autoestima debido a la capacitación técnica.</p> <p>– Empoderamiento personal apoyado por capacidad técnica y participación en el desarrollo económico.</p> <p>– No hay claridad sobre cuán fuerte o presente es el sentido de empoderamiento de las mujeres como “grupo o dirigente”, que podrían trabajar juntos para alcanzar oportunidades.</p>	<p>Efectos Positivos</p> <p>– Información personal sobre mejoras en la autoestima de las mujeres como resultado de tener la posibilidad de participar en programas de préstamo y de repago de deudas.</p> <p>– Los logros en autoestima son personales e importantes pero no son el resultado de la comprensión de su derecho para acceder a los mecanismos que los aseguren.</p>	<p>Efectos Positivos</p> <p>– El acceso a la información y servicios en planificación familiar está contribuyendo en el aumento del empoderamiento de las mujeres en términos de influencia en las decisiones sobre planificación familiar (por ejem. Cuándo y cuantos hijos tener.) Esto se está consiguiendo, en parte a través de los cambios de actitud de parte de los hombres sobre planificación familiar y a los derechos de las mujeres a tomar decisiones.</p> <p>Los informes sobre los cambios de actitud de los hombres hacia la planificación familiar (y capacidad de las mujeres de tomar sus propias decisiones, están bastantes limitadas en alcance y cobertura, en este momento. Los cambios de las mujeres para hacer valer su derecho de escoger la planificación familiar, están limitados a mujeres individuales y no han contribuido aún a la comprensión del grupo para hacer valer sus derechos.</p>

Análisis: Empoderamiento de las Mujeres en las Cuatro Intervenciones

Del análisis del Cuadro 7.3, parece claro que los resultados del empoderamiento de las mujeres en las iniciativas de RAAN-Asdi-RAAS y PRODEL, han sido en su mayoría limitadas a formas de empoderamiento individual y fundamentalmente el resultado del acceso a un servicio, tal como mejoría en el acceso al crédito o capacitación técnica, los cuales no han sido diseñados para abordar de nuevo las desigualdades de género o para mantener el sentido individual o colectivo de los derechos de las mujeres en relación con los hombres. En ese sentido, el empoderamiento de las mujeres en estas dos intervenciones es casi accidental (pero no por ello menos significativo) y poco probable de ser mantenido más allá de la experiencia en una intervención específica.

De acuerdo a las palabras del Primer Informe, las mujeres de estas dos intervenciones informan tener una sensación de empoderamiento basado en algo *hecho a ellas* (capacitación o servicios de crédito). Por otro lado, es también cierto que su empoderamiento y sentido de haber mejorado su autoestima, proviene de sus propios logros al haber completado de manera exitosa la capacitación técnica o del re-pago de deudas y acceso a nuevos créditos.

En el caso de PROSILAIS, los efectos del empoderamiento de las mujeres se relacionan de una forma más cercana a cambios en sus relaciones con los hombres. La combinación entre acceso, información y conocimiento, parece haber permitido a algunas mujeres alcanzar mayor control sobre decisiones claves en la planificación familiar y asegurar un mayor nivel de aceptación de sus parejas. Los límites a esta forma de empoderamiento parecen ser todavía individuales en su alcance a la vez de estar limitados a un número relativamente pequeño de mujeres.

En el proyecto de apoyo a la Academia de Policía, las mujeres cadetes parecen haber experimentado más dimensiones, reconocidas como empoderamiento de las mujeres. A ellas se les ha previsto de una mejor seguridad física, han aprendido sus derechos y han desarrollado un sentido de grupo. (Comunicado claramente al equipo de evaluación) que su brigada de mujeres jóvenes en entrenamiento es tan capaz y profesional como la de los hombres en entrenamiento con quienes trabajan. También se han beneficiado de una mujer capitana fuerte y del apoyo que se ha dado a la idea de igualdad de género, de parte de otros oficiales de nivel superior en la Academia. Al mismo tiempo, algunos de los hombres en entrenamiento entrevistados, parecen haber desarrollado una mejor comprensión de los derechos de sus contrapartes mujeres.

En la Academia de Policía, la limitación clave observada sobre el empoderamiento de las mujeres en entrenamiento, se refiere a su sostenibilidad. ¿Qué les pasará a estas recién empoderadas mujeres oficiales, cuando se les asigne a los departamentos de policía alrededor del país, donde se pueden encontrar con los prejuicios tradicionales, acoso y actitudes machistas, que las mujeres policía enfrentan a diario? Es esencial que las iniciativas de la Policía Nacio-

nal prueben ser muy efectivas para abordar la igualdad de género entre los oficiales en servicio (opuesto a en entrenamiento) y para evitar reacciones violentas de algunos oficiales varones. Si no son efectivas, los efectos de empoderamiento en las mejoras de la Academia de Policía tendrán una vida corta (y tal vez de alguna manera de amargo desencanto).

Conclusiones: Empoderamiento de las Mujeres

- En todas las cuatro intervenciones analizadas, las mujeres y/o observadores y actores informaron cambios positivos en autoestima y empoderamiento.
- Para la Costa Atlántica y PRODEL las mujeres de los proyectos informaron que su empoderamiento se debe mayormente al nivel de logros personales con relación a habilidades y recursos. No informaron de cambios en sentido de empoderamiento como grupo en relación con los grupos de las contrapartes o de categorías de hombres participantes en el programa.
- Este sentido de empoderamiento de grupo fue informado por los proyectos de PROSILAIS y la Academia de Policía, especialmente cuando las mujeres describieron su sentido de empoderamiento en relación con otros dentro de las instituciones o mecanismos de suministro de servicios en los cuales participan.
- Un riesgo asociado con el efecto del empoderamiento en los proyectos de la Academia de Policía y PROSILAIS, se refiere a la sostenibilidad de este empoderamiento a través del tiempo, especialmente en la intervención de la Academia Nacional, en el caso que faltaran las reformas en las relaciones de género o que se produjera una fuerte reacción o resistencia.

7.4 Papel de los Hombres y Masculinidades

De las cuatro intervenciones estudiadas en Nicaragua, dos de ellas (apoyo a la Academia de Policía y PROSILAIS) mostraron evidencia tanto de haber levantado un reto para aceptar el papel de los hombres o de estar contribuyendo, de una forma pequeña, a la definición social de masculinidad. Interesantemente, este vínculo entre igualdad de género, papel de los hombres y masculinidad, no fue un diseño característico de ninguna de las intervenciones. En vez de eso, dado que las intervenciones se dirigen a la relativa posición de mujeres y hombres en la jerarquía y operaciones del sistema de salud y de la policía, provocaron la reacción de poner al interrogante el papel de los hombres. Adicionalmente, cada una de estas dos intervenciones, de alguna manera, confrontaron un aspecto de la definición de masculinidad culturalmente aceptada, tal como el uso de violencia con suficiente evidencia y atención para sugerir al menos, algún re análisis de esa aceptación cultural.

Por ejemplo, en el *apoyo a la intervención de la Policía Nacional*, el establecimiento de objetivos para la participación de mujeres al nivel de entrenamiento y como oficiales de policía a niveles básico, intermedio y superior en la Policía Nacional, constituye un reto directo para la cultura machista de los policías.

Especialmente importante es el establecimiento de la meta para mejorar la representación de mujeres en las posiciones “en cargo” o a cargo de unidades operativas claves en áreas como tráfico, anti-drogas e investigación criminal.

Predecibles tal vez, estos esfuerzos para incrementar la participación de mujeres a todos los niveles en la Policía y en todos los papeles, han producido resistencia y reacción de parte de algunos oficiales varones, especialmente de algunos jefes de policía. A su vez, la reacción y resistencia de parte de algunos oficiales varones de la policía ha alertado a algunos en la Policía Nacional, debido especialmente a que el Consejo Consultivo de Género necesita abordar el papel de los hombres en la cultura organizativa de este cuerpo.

Lo predecible de la interrelación entre el empoderamiento de las mujeres y la reacción negativa ha llevado a muchos oficiales, hombres y mujeres (y algunos de alto nivel en la Policía Nacional) a reconocer que los oficiales varones deben ser atraídos de manera más completa al proceso de igualdad de género y que esto puede involucrar la exploración de su papel tradicional de hombres y la definición social de las masculinidades.

En el contexto de las patrullas de la policía, la pregunta sobre el papel de los hombres y masculinidad, no es solamente un asunto de reacción a los cambios de igualdad de género a lo interno. Dado que la intervención incluye, en el plan de medio término, esfuerzos para mejorar el tratamiento de la violencia intra familiar de parte de la policía nacional y asegurar un tratamiento más igualitario de parte de la policía hacia las mujeres en la sociedad, la pregunta sobre el papel de los hombres y masculinidad se vincula directamente con la violencia contra las mujeres en el contexto cultural más amplio de Nicaragua.

“Uno de los más grandes retos que enfrentamos para cambiar la cultura organizativa de la Policía Nacional, con el fin de alcanzar la igualdad de género, es la cultura machista de la sociedad Nicaragüense. Los oficiales de policía viven en esa sociedad todos los días y no podemos esperar que unas pocas horas en un curso de capacitación reviertan esa influencia. Las condiciones dentro de la Policía Nacional están mejorando, pero no subestimemos la seriedad del problema. Los oficiales de policía y sus familias, al igual que el resto de la sociedad, experimentan los mismos problemas de violencia contra las mujeres y niños”

Sub-comisionado varón de la Policía Nacional.

En las etapas futuras de las intervenciones (especialmente si Suecia apoya algunos elementos del plan de término medio), claramente se necesitará asegurar que los esfuerzos para la igualdad de género se vinculen a la necesidad de continuar con el cambio de la cultura organizativa en la Policía Nacional y abordar la interrogante del papel de los hombres y masculinidad. De hecho, retrospectivamente parece claro que este tema se ponga encima de cualquier esfuerzo para promover la igualdad de género dentro de las fuerzas de seguridad, como la Policía Nacional de Nicaragua. Ya que las fuerzas de seguridad

de cualquier país gozan del monopolio para el uso socialmente legítimo de fuerza letal, pareciera natural que una mayor participación de mujeres en el órgano vaya a confrontar directamente cualquier norma cultural que vincule a los hombres con la violencia y violencia como definición de masculinidad.

PROSILAIS ha encontrado su vía en el debate nacional, sobre el papel de los hombres y masculinidad, fundamentalmente a través de los temas relacionados con el papel de los hombres en la reproducción y cuidado de niños. A través del énfasis en las necesidades de salud reproductiva de las mujeres y su derecho a acceder a la planificación familiar, así como su decisión sobre el nacimiento y esparcimiento de los nacimientos, *PROSILAIS* se ha encontrado involucrado en los cambios de comportamiento que llama hacia el cuestionamiento de los derechos tradicionales de los hombres y su papel en estas decisiones. De igual importancia, *PROSILAIS* ha empezado en algunas instancias, a enfocar el papel de los hombres en el cuidado y responsabilidad de la salud de los niños.

Finalmente, *PROSILAIS* a través del reconocimiento, de parte del Ministerio de Salud (MINSa), de que la violencia intra familiar, incluyendo la violencia sexual contra las mujeres y abuso de niños, es un problema de salud pública en Nicaragua, se encuentra directamente comprometido en el cuestionamiento de normas culturales relacionadas con el papel de los hombres y la definición social de masculinidad.

Vale la pena relevar también, que en la actualidad se está dando un debate público en Nicaragua en relación con el vínculo entre los aspectos machistas de la cultura nacional y la violencia contra las mujeres y niños. Este debate está siendo promovido no solamente por las organizaciones de mujeres sino también por el movimiento de hombres que se concentran en la organización de hombres para tomar acción contra la violencia de hombres contra las mujeres y en la redefinición de masculinidad en Nicaragua.

7.5 Análisis: Cambios en la Igualdad de Género

Esta sección argumenta que algunos tipos de cambios en la igualdad de género han sido identificados con relación a cada una de las cuatro intervenciones analizadas.

En el orden de significado, intensidad y durabilidad de los cambios de igualdad de género observados, el apoyo a los programas de la Academia de Policía y Policía Nacional, son los que han visto claramente los cambios más significativos y en mayor número. Era de suponer que esta intervención era la única que específicamente tenía el objetivo de alcanzar cambios mayores, culturales y organizativos para la igualdad de género dentro de una institución. Aún más, la intervención de la Academia de Policía fue complementaria a los cambios estructurales e iniciativas que se encontraban en marcha dentro de la policía y para el apoyo de otros donantes y ONGs. El reto clave para esta intervención será el seguimiento a fin de que los logros alcanzados no se pierdan, sino que más bien se extiendan a toda la Policía Nacional.

En el caso de PROSILAIS, se han identificado cambios prácticos y estratégicos significativos, en salud reproductiva y selección de planificación familiar y en el acceso mejorado de los servicios a las mujeres. No está claro cuán amplios pueden ser estos cambios o hasta que punto se extenderán en el futuro.

En el caso de las intervenciones de PRODEL y de la Costa Atlántica, los cambios observados en las mujeres participantes a nivel individual, se produjeron a través del acceso a servicios y recursos. Hasta cierto punto, ya que esto *no implica un cambio* en el porcentaje de participación de las mujeres o en su papel, uno pudiera preguntarse si estos representan cambios en igualdad de género.

Sin embargo, queda claro que solamente las intervenciones de PROSILAIS y Academia de Policía extendieron de manera exitosa los cambios en la igualdad de género dentro del área de los intereses estratégicos de las mujeres. Esto pareciera ser una consecuencia del reconocimiento explícito de las metas para la igualdad de género (y en el caso de la Academia de Policía, de los objetivos para el cambio en la igualdad de género).

Finalmente, los proyectos de la Academia de Policía y PROSILAIS han tenido también impactos más significativos en el empoderamiento de las mujeres y en el reconocimiento de la necesidad de re analizar el papel de los hombres y masculinidad en sus futuras instituciones. Una vez más, es importante delinear algún vínculo entre estas dos intervenciones y sus efectos asociados y el relativo alto nivel de incorporación de la perspectiva de género (y de participación), observada para cada una de ellas cuando se comparan con PRODEL y con RAAN/Asdi/RAAS.

Conclusiones: Factores que Promueven Cambios en la Igualdad de Género

- Tal vez no sea sorprendente, que las dos intervenciones con *los niveles más significativos de incorporación de la perspectiva de género* como eje (Academia Nacional de Policía y PROSILAIS) también suministren evidencia de los cambios más significativos asociados con la igualdad de género, observados por los miembros del equipo de evaluación y por actores externos.
- La vinculación entre igualdad de género en el suministro de servicios y en los arreglos institucionales internos con un imperativo institucional inmediato, tal como la modernización y profesionalización de la Policía Nacional o una mayor efectividad de los servicios de salud para PROSILAIS, ayuda a construir un componente interno para cambios de género y así influenciar los resultados.
- Las estructuras formales o informales, como el Consejo Consultivo de Género en el proyecto de la Academia de Policía (formal) o las redes informales de mujeres y hombres profesionales de la salud con intereses de género en PROSILAIS, pueden servir tanto como mecanismo de monitoreo o como una fuente de abogacía interna en apoyo a los cambios de igualdad de género;

- Un indicador de clave de propiedad del mandato o meta sobre la igualdad de género de parte de una agencia, es también al mismo tiempo, uno de los factores clave para permitir y sostener los cambios de la igualdad de género a nivel institucional: la designación de liderazgo para alcanzar las metas de igualdad de género a los niveles más prestigiados de la organización; y

Las intervenciones que establecen metas explícitas y cuantitativas para el cambio en las relaciones de género, tales como las metas de la Policía Nacional dirigidas a alcanzar niveles más altos de representación de mujeres en funciones claves administrativas y operativas, históricamente casi exclusivas para los hombres, tienen una ventaja en la promoción de cambios más estratégicos en las relaciones de género ya que su cambio asociado con los papeles tradicionales de hombres y mujeres y el compartir del poder institucional, es muy visible.

Capítulo 8

Lecciones Aprendidas

Esta sección revisa el análisis y conclusiones informadas en el cuerpo principal del informe e intenta acercarse a algunas lecciones aprendidas de la experiencia en el estudio de caso de país en Nicaragua. No busca repetir las conclusiones presentadas a lo largo del informe sino más bien, extrapolar de éstas las implicaciones para la continuidad y futuro de la cooperación al desarrollo de Asdi. Adicionalmente, las lecciones aprendidas que se presentan en esta sección deben ser aplicables más allá de las fronteras del programa para Nicaragua.

En esta sección, las lecciones aprendidas están organizadas paralelamente con la estructura del informe. El equipo de evaluación consideró una estructura que diferencie claramente entre las lecciones aplicables al contexto del programa de cooperación al desarrollo de Nicaragua y aquellas que pueden ser aplicadas a un nivel más amplio. Sin embargo, los miembros del equipo estuvieron de acuerdo en que cada una de las lecciones aprendidas pueden tener a la vez, dimensiones específicas para Nicaragua y más allá. Una de las posibles excepciones se refiere a los temas relacionados con los recursos y su asignación. Estas tendrán que ser vistas como un todo a nivel institucional en Asdi.

8.1 Estrategia de País y Diálogo

1. Es esencial que al preparar el documento de estrategia de país o región, se incluya de manera explícita en el contexto de país (con espacio suficiente y en la sección apropiada del documento de estrategia), el componente de análisis sobre igualdad de género. Más aún, este debe estar vinculado con las actividades e intervenciones descritas bajo las diferentes áreas y no sólo como una prioridad separada de igualdad de género.
2. En la transición de país específico a la estrategia regional de Asdi, es importante desarrollar, para cada país en la región, el análisis y contenido de género e igualdad de género. La transición hacia la estrategia regional también significa que los planes del programa de país se vuelven críticos en el desarrollo y descripción de las metas de igualdad de género, tanto para la estrategia como para las intervenciones.
3. El récord histórico de Asdi en el apoyo fuerte y público sobre igualdad de género de cualquier país, representa una ventaja organizacional importante, especialmente con relación al diálogo sobre políticas. Esta ventaja puede ser sostenida y renovada en el tiempo. Ciertamente, las organiza-

ciones de la sociedad civil involucradas en el apoyo para la igualdad de género, tienden a poner una importancia considerable en la presencia pública y liderazgo de Asdi como representante del sentimiento de los donantes internacionales con relación a igualdad de género.

4. Pareciera que Asdi carece de un abordaje estructurado y sistemático para determinar cuáles deben ser los mensajes claves convenidos en el diálogo con los socios, en referencia al contenido de políticas para las intervenciones específicas, especialmente en relación con el recorte de prioridades tales como igualdad de género. Sin este abordaje, la extensión y calidad del diálogo sobre igualdad de género tiende a variar de acuerdo al interés personal y la capacidad de los oficiales (y consultores internacionales) involucrados.

8.2 Incorporación del Enfoque de Género

5. Si se desea que la estrategia de integración de la perspectiva de igualdad de género pruebe su efectividad como medio para alcanzar las metas establecidas en el Programa de Acción, es necesario brindar un mayor reconocimiento al papel esencial que juega un sistemático y estructurado análisis de género, en el diseño, desarrollo y evaluación de las intervenciones apoyadas por Asdi de manera bilateral.
6. Todavía persisten obstáculos importantes para la implementación efectiva de la estrategia de integración de la perspectiva de igualdad de género en Asdi (muchas son comunes a la mayoría de agencias de desarrollo bilateral). Estos incluyen una aparente carencia de expertos disponibles para la etapa de diseño de las intervenciones; percepciones de que el punto focal de género carga con la mayor responsabilidad para abordar la igualdad de género; diferencia de intereses entre los oficiales de Asdi; insuficiente cuestionamiento sobre algunos factores “técnicos” que al inicio parecieran ser inhibidores del potencial para la igualdad de género de algunas intervenciones; subutilización de las herramientas diseñadas para la igualdad de género; y falta de atención a los asuntos de igualdad de género en el monitoreo y evaluación de una intervención.
7. Es muy difícil para Asdi abogar y asegurar la presencia de metas significativas para la igualdad de género, si lo hace como entidad sola. El apoyo de Asdi puede ser mucho más efectivo en los casos donde la contraparte ha iniciado su propio proceso de identificación y de alcanzar las metas de igualdad de género. Este beneficio en la receptividad de la agencia contraparte se aumenta, si otras fuentes internacionales de apoyo también están abordando la igualdad de género.
8. En aquellos lugares donde Asdi tiene una larga historia como socio clave que provee apoyo a una iniciativa importante, y hasta una institución, presenta una clara oportunidad para la agencia para introducir y sostener un diálogo fuerte sobre igualdad de género, el cual debería a cambio, contribuir a la integración de la perspectiva de igualdad de género.

9. A menudo se presentan oportunidades para vincular los objetivos de la igualdad de género de una intervención a otra como medio para la integración de la perspectiva de igualdad de género. En Nicaragua por ejemplo, tres de las cuatro intervenciones estudiadas involucran agencias que ya están trabajando unidas en alguna región del país en temas relacionados con igualdad de género (apoyo a la Policía Nacional, Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica y PROSILAIS). Extrañamente, ninguna de estas intervenciones provee apoyo directo para esta interacción. El personal de la Embajada reconoció en las discusiones sostenidas, que ésta podría ser un área fructífera para perseguir el fortalecimiento de los impactos sobre igualdad de género de las diferentes intervenciones.
10. Durante la vida de una intervención, la comprensión sobre igualdad de género no es uniforme, y en ningún momento, en los diferentes niveles del personal de una intervención. Las definiciones y comprensión sobre la igualdad de género pueden ser desarrolladas y mejoradas durante la vida de un programa. Con esto en mente, los administradores de programa necesitan estar abiertos para un enfoque gradual y de mejora de las metas para la igualdad de género, durante cualquier etapa del programa. Para redefinir y mejorar las metas sobre igualdad de género, no necesariamente se debe esperar la transición de cuatro años de una etapa de la intervención a la siguiente. Esto significaría el supuesto de una inversión por parte de Asdi, en capacitación y movilización para los oficiales de campo y de las oficinas centrales, con el fin de que estén equipados para tomar ventaja de las oportunidades que promueven la igualdad de género durante la vida de una intervención dada.

8.3 Reducción de la Pobreza

11. El tema de reducción de la pobreza, está a menudo inter-vinculado con la pregunta de cómo abordar mejor las desigualdades de género. Las intervenciones en Nicaragua suministran ejemplos de cómo los esfuerzos para abordar las desigualdades de género pueden ser vinculados a la estrategia para reducir la pobreza. Los ejemplos incluyen una estrategia de género para un mejor acceso a los servicios de salud de parte de las mujeres; mejor acceso de las mujeres a una protección efectiva contra la violencia y un mejor acceso en el tratamiento imparcial de parte del sistema judicial. Al mismo tiempo, no existe un vínculo automático entre las medidas para abordar las desigualdades de género y los esfuerzos para reducir la pobreza. Si los intentos de abordar una de éstas son para apoyar la mitigación de la otra, se requerirá de un análisis explícito de cómo se relacionan las desigualdades de género con la pobreza. Por ejemplo, el conocimiento de que la Policía Nacional suministra un camino para salir de la pobreza para algunos nicaragüenses (admitido como difícil) resalta la urgencia de suministrar a las mujeres jóvenes y pobres una oportunidad razonable para que tomen ese camino.

8.4 Cambios en la Igualdad de Género

12. Donde las intervenciones han contribuido al sentido de empoderamiento de un grupo a través de una mejoría en el conocimiento, acceso a redireccionar las infracciones de sus derechos, apoyo a las mujeres de parte de oficiales institucionales superiores, etc., se ha provocado cierta resistencia así como la necesidad de poner a los hombres en la mira de la atención sobre los temas de género. De igual importancia, el empoderamiento podría estar restringido a una parte de una institución o comunidad y podría ser de corta duración si los cambios no se extienden a toda la cultura organizacional. De manera que el empoderamiento de las mujeres requerirá de un trabajo amplio a través de toda la institución para evitar reversiones.
13. Tarde o temprano, los programas efectivos que abordan las desigualdades de género y promueven el empoderamiento de las mujeres, requerirán de una atención directa al papel de los hombres y a las definiciones sociales de masculinidad. En Nicaragua al menos, existe un debate nacional sobre el tema. Al mismo tiempo, la violencia de los hombres contra las mujeres y niños, constituye un punto clave de entrada para la discusión del papel de los hombres y masculinidad, a la vez que representa un camino posible para el diálogo sobre las desigualdades de género y su redireccionamiento.
14. El tema sobre violencia intra-familiar y violencia contra las mujeres permanece como tema controversial en la sociedad nicaragüense. Si va a ser utilizado como un punto de entrada válido para la discusión sobre masculinidad, se debe tener mucho cuidado en el diseño de iniciativas en esta área.
15. Entre más específica y amplia sea la definición sobre igualdad de género utilizada en la evolución de una intervención específica, mayor probabilidad de que la intervención se diseñe e implemente para contribuir a los cambios en la igualdad de género. Esto da mucho más importancia a la utilización del análisis de género e incorporación de la perspectiva de género como una estrategia para alcanzar la igualdad de género, a pesar de los aparentes obstáculos institucionales.
16. Además de la fortaleza y claridad de las metas para la igualdad de género y alcance de la integración de la perspectiva de igualdad de género, existen otros factores que influyen los diferentes tipos de cambios de género asociados con el apoyo de Asdi en las intervenciones. Los más importantes incluyen:
 - Vinculación entre el suministro de servicios con igualdad de género y los arreglos institucionales internos hacia metas inmediatas e importantes, diferentes de las de igualdad de género;
 - Estructuras formales e informales dentro de los programas e instituciones dirigidas para servir tanto a los mecanismos de monitoreo y como fuente de abogacía interna en apoyo de los cambios para la igualdad de género;

- Designación de un liderazgo visible para las metas de igualdad de género, a los niveles más prestigiados de la organización que implementa; y,
 - Presencia de metas explícitas y cuantitativas para lograr el cambio en la igualdad de género, que tienen la ventaja de promover cambios de género más estratégicos, ya que resaltan la visibilidad de los cambios propuestos en los papeles tradicionales de hombres y mujeres así como una forma distinta de compartir el poder a lo interno de las instituciones concernientes.
17. A partir de 1996, la sociedad civil en Nicaragua (y algunas de las instituciones apoyadas por Asdi) comenzó a re-analizar el papel tradicional de los hombres y masculinidad y un diálogo nacional naciente sobre la necesidad de redefinir la masculinidad de una manera más positiva. En el futuro, las intervenciones de género de Asdi necesitarán considerar de que manera pueden contribuir creativamente a este diálogo para salir de la pobreza, en Nicaragua y en otros países.

Capítulo 9

Conceptos de Igualdad de Género

Los Términos de Referencia para la evaluación hacen un llamado a los equipos de evaluación en cada uno de los tres países para que aborden la pregunta sobre la relevancia y claridad de los conceptos claves en la igualdad de género y sugerir las maneras de interpretar los conceptos que puedan hacerlos más flexibles, más abiertos a su utilización fuera de las referencias de los especialistas de género y más concretos. Esta sección pretende suministrar algunas observaciones sobre la relevancia, concreción y claridad de los conceptos encontrados y aplicados durante la misión de evaluación en Nicaragua.

La interrogante esencial sobre los conceptos, se refiere a la forma en que cada uno de estos es utilizado por los miembros de los diferentes grupos de actores en Nicaragua. El Cuadro 6.1 pretende ilustrar algunos de los conceptos claves y su significado para los diferentes grupos de actores.

Cuadro 9.1 Algunos Conceptos Básicos Claves utilizados por Actores en Nicaragua.			
Concepto Clave	Grupo de Actores Claves	Significado aparente o Terminología Interpretativa	Ejemplo Ilustrativo
Igualdad de Género	Actores Secundarios involucrados en el apoyo técnico del programa o suministro	Enfoque de género. Significando que el programa aborda las necesidades específicas de las mujeres y/o las relaciones entre mujeres y hombres	“Algunas agencias piensan que suministrando servicios a las mujeres como madres representa un enfoque de género. Estas no hacen intentos para entender las relaciones entre hombres y mujeres.
Igualdad de Género	Actores Secundarios involucrados en programas de comunidades étnicas.	Igualdad de derechos entre hombres y mujeres.	“Encontramos difícil utilizar términos como igualdad de género en las comunidades étnicas donde las mujeres encuentran esta noción un poco ridícula – como si no hubiera diferencias físicas. Tenemos más éxito cuando las mujeres se identifican con un tratamiento obvio de desigualdad”.
Empoderamiento de las Mujeres	Actores Primarios	Auto estima y valoración personal – en comparación con los hombres – como grupo.	“Somos tan fuertes y listas como los cadetes varones de la policía y podemos hacer cualquier cosa que ellos hacen durante el entrenamiento. Nos entrenamos con ellos y confiamos en cada uno de nosotras”

Concepto Clave	Grupo de Actores Claves	Significado aparente o Terminología Interpretativa	Ejemplo Ilustrativo
Empoderamiento de las Mujeres	Actores Secundarios	Conocimiento de sus derechos como mujeres y algunos medios para respaldar ese conocimiento con la acción.	“Ahora las mujeres cadetes están más conscientes de su derecho a la libertad de abuso y acoso sexual. También saben que sus capitanes y comandantes las van a apoyar y que los oficiales varones están conscientes de sus derechos (de las mujeres)”
Participación	Actores Secundarios	Participación de las mujeres como una meta cuantitativa	“Las mujeres han estado entre las beneficiarias más prominentes en la capacitación del programa”.
Participación	Actores Secundarios	Participación de mujeres y hombres en la definición de prioridades y asignación de recursos.	“El componente local de trabajos de obras públicas permite a mujeres y hombres en las comunidades tomar parte en la planificación de prioridades a nivel micro”.
Necesidades Prácticas de género e Intereses Estratégicos de Género.	Actores Primarios y secundarios		Generalmente no utilizado. El equipo encontró muy pocos ejemplos en la utilización de este concepto o término.
Papel de los hombres y masculinidad	Actores Secundarios	Papel tradicional de los hombres a lo interno de las instituciones.	“Alcanzar las metas para que las mujeres accedan a posiciones operativas superiores continuará retando el papel de los hombres a lo interno de la Policía Nacional y producirá resistencia de parte de los oficiales varones si estos no son llevados hacia este proceso. Como resultado, estamos buscando a oficiales varones a participar en el Consejo Consultivo de Género”.
Papel de los hombres y masculinidad	Actores Secundarios	Aprobación Social de la violencia por los hombres.	“La cultura machista a nivel nacional, contribuye a la violencia contra mujeres y niños, no solamente en la sociedad como un todo, sino también dentro de instituciones como la nuestra”.

Igualdad de Género

Al nivel de los actores secundarios (organizaciones sobre derechos de las mujeres, agencias contrapartes de gobierno, personal de proyecto, académicos, etc.), el término de igualdad de género es comúnmente utilizado en Nicaragua. Usualmente el término de enfoque de género es utilizado para lidiar con la pregunta de si un proyecto o programa incluye o no la meta para mejorar la igualdad de género.

El problema con el término enfoque de género es que puede ser utilizado para cubrir un amplio rango de metas relacionadas con mujeres y hombres. Estas metas pueden oscilar desde el suministro de alguna atención específica a mujeres beneficiarias, por un lado de la gama, hasta actividades directas dirigidas a cambiar las normas culturales ancestrales sobre el papel y relaciones de género. Es importante que el término enfoque de género no sea utilizado como una salida corta para la igualdad de género ya que introduce un concepto más flexible y ultimadamente, menos concreto.

La igualdad de género por sí misma, como término bastante flexible, es usualmente entendido en términos de actividades centradas en las mujeres, dirigidas a redireccionar los desbalances del pasado. Mientras se está desarrollando una comprensión entre muchos de los actores sobre igualdad de género de que esto implica un redireccionamiento de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, esto no es bajo ningún punto, el significado universal unido al término en Nicaragua.

Mientras las contrapartes lidian con los actores primarios a nivel comunitario, especialmente cuando lidian con minorías étnicas, encuentran que el término igualdad de género carece de significado y no se relaciona con su forma de ser. Ciertamente, de acuerdo a la ilustración del cuadro 6.1, las mujeres y hombres de las comunidades étnicas de la Costa Atlántica, algunas veces reaccionan al término de igualdad de género como una especie de absurdo, como si implicara que no existen diferencias físicas entre hombres y mujeres. Parece que los actores primarios probablemente comprendan y respondan a la idea de *desigualdad* entre hombres y mujeres. Usualmente, las desigualdades entre hombres y mujeres, pueden ser identificadas relativamente fácil a nivel de la comunidad y fácilmente pueden ser vistas como injustas. Manejadas de manera cuidadosa, a fin de evitar la generación de conflictos, el ejercicio de identificación de desigualdades e injusticias en las relaciones entre hombres y mujeres, parece ser un punto de partida esencial para abordar la igualdad de género en muchas comunidades.

Anexo 1

Aplicación De Las Metodologías Planificadas En El Estudio De Caso De Nicaragua

Los lectores y usuarios del informe serán la última autoridad para determinar la efectividad de las metodologías usadas y la calidad del análisis que contiene el informe. Sin embargo, desde la perspectiva del equipo que realizó el estudio se pueden hacer las siguientes observaciones sobre las fortalezas y debilidades de las metodologías y sobre los resultados de su aplicación.¹

En términos generales, la mezcla de métodos usados funcionó bien y suministró una fuerte base de evidencias para los hallazgos y conclusiones presentadas en el informe de Nicaragua. Los *aspectos metodológicos que funcionaron especialmente bien* incluyen:

a) *La Revisión Documental y la Preparación Previa de las Matrices de los Objetos de Estudio.*

El hecho de que el equipo tuvo la oportunidad de revisar previamente una amplia gama de documentos (complementados con documentos recopilados en el trabajo de campo) y de comparar los contenidos de esos documentos con temas y métodos mediante las matrices de los objetos de estudio permitió ahorrar mucho tiempo en el campo y realizar discusiones y entrevistas estructuradas que iban al grano del asunto. Como debería esperarse, algunos de los documentos revisados no estaban actualizados y eran inexactos, y algunas de las conclusiones y supuestos que hizo el equipo de evaluación al resumir la información de los documentos tuvo que ser corregida en el campo con información más actualizada y más exacta. Además, como se señala más abajo, algunos de los métodos de evaluación participativa planificados en las matrices de los objetos de estudio tuvieron que modificarse mucho en la práctica.

¹ Para una descripción más completa de la experiencia del equipo en el estudio de caso de Nicaragua en la aplicación de las metodologías de evaluación véase el documento: *Nota Sobre La Aplicación De Las Metodologías Planificadas: Evaluación de la Igualdad de Género en la Cooperación para el Desarrollo Apoyada por Asdi – Estudio de Caso de Nicaragua – Marzo 18 a abril 6, 2001.*

- b) *La mezcla de entrevistas estructuradas con actores involucrados en la planificación, ejecución y seguimiento de cada proyecto complementadas con el contacto directo con beneficiarios o participantes.*

La experiencia del equipo comprueba la necesidad de combinar, por un lado, entrevistas con personal de Asdi, personal de las contrapartes, trabajadores de cada proyecto (tanto pagados como voluntarios), organizaciones no gubernamentales, academia, etc., con el contacto directo con mujeres y hombres que se benefician del programa (o en algunos casos que no se benefician) por el otro. Como se plantea abajo, es difícil establecer el balance del peso relativo que deben tener estas actividades en cuanto al tiempo y esfuerzo que se les dedica. Puede ser útil cambiar ligeramente este balance en las dos misiones que faltan de manera que menos tiempo se dedique a las entrevistas claves y más tiempo al contacto directo con beneficiarios.

- c) *La combinación de consultores internacionales con consultores nacionales en el equipo evaluador.*

La combinación de tres consultores/as internacionales con tres consultoras nicaragüenses permitió una combinación importante de insumos sobre los contextos, regional y nacional, de las intervenciones estudiadas, y permitió a cada sub equipo trabajar en distintas partes del país para tener una cobertura nacional considerable. Este aspecto de la metodología debe seguir fortaleciendo el trabajo en Sur Africa y Bangladesh.

- d) *Informe-Resumen sobre la base de cada intervención.*

Originalmente, la metodología planificada hacía referencia a un solo taller con los/as actores involucrados/as para la presentación resumida de los hallazgos sobre las cuatro intervenciones que se realizaría casi al final de la misión. Como esta modalidad presentaba problemas logísticos para la Embajada y para el equipo se decidió hacer presentaciones y discusiones separadas de una hora y media cada una para las contrapartes de cada intervención. En realidad resultó ser una excelente decisión porque permitió la elaboración y entrega de resultados más detallados por cada intervención. Esto a su vez facilitó no solamente la discusión de los resultados de la evaluación sino también de estrategias y acciones concretas para avanzar hacia la igualdad de género en cada intervención. El equipo de Nicaragua recomienda especialmente el uso de este enfoque en el resto de las evaluaciones de campo.

Algunas de los *aspectos metodológicos más difíciles* fueron los siguientes:

- a) *Problemas para realizar según el programa entrevistas, talleres y encuentros con beneficiarios/as fuera de la capital.*

Generalmente, las distintas reuniones que diferentes miembros del equipo debían tener con actores claves residentes en Managua que trabajaban con las contrapartes, ONGs, académicos/as, líderes de organizaciones de mujeres, etc., se efectuaron de acuerdo a la programación previa y se logró cubrir toda la gama de temas.

Sin embargo, fuera de Managua (para PROSILAIS y PRODEL en Estelí, Somoto y Ocotal, y para RAAN/Asdi/RAAS en la Costa Atlántica), la programación previa que fue hecha por las consultoras nacionales en conjunto con los/as coordinadores/as de proyectos tuvo que ser ajustada y reajustada en la medida en que los equipos fueron avanzando en el trabajo de campo. A veces, como fue el caso en la Costa Atlántica, factores imprevistos como el torneo de baseball regional, significó que grupos de actores claves como los alcaldes se ausentaron esa semana. En otros casos, la capacidad administrativa de las oficinas de coordinación del proyecto pareció saturada por la necesidad de organizar entrevistas y talleres. Sin embargo, en todos los casos los equipos pudieron trabajar con los proyectos y ajustar el programa de manera que los contactos y las entrevistas esenciales se realizaron.

b) La Limitada Interacción Con Funcionarios/as Claves de Asdi

Debido a que se seleccionaron cuatro intervenciones y por la necesidad de cubrir la evolución de la Estrategia de País y el tema del diálogo, el equipo tuvo obvia necesidad de reunirse con personal clave de Asdi en variadas ocasiones, lo cual se logró. Sin embargo, la fuerte carga de trabajo del personal y la intensidad del trabajo de campo hizo que esta interacción fuera algo apresurada y a veces más sucinta que lo que talvez debió ser. En general el equipo pudo reunirse con el personal de Asdi según iba necesitando, pero es importante que a las misiones de Sur África y Bangladesh se les faciliten reuniones muy detalladas con el personal clave de la embajada.

c) Problemas con el Énfasis en las Cuatro Intervenciones

Al seleccionar cuatro intervenciones en salud, desarrollo urbano y desarrollo democrático, la metodología planteaba la interrogante de qué estaba pasando en cuanto a promoción de la igualdad de género fuera de esas cuatro intervenciones. Por ello fue necesario que el equipo abordará el diálogo como herramienta para promover tanto la igualdad de género como la Estrategia de País. Así se previó en el taller de planificación de Estocolmo, pero lo que no se previó fue el tiempo y el esfuerzo que el equipo necesitaría para comprender la evolución de la estrategia de país y para valorar la calidad y extensión del diálogo referido a la igualdad de género. En retrospectiva pensamos que pudo haber sido útil incluir una intervención específica de género, como el proyecto de igualdad de género que maneja ahora FORUMSYD, para ver cómo programas específicos de género interactúan con intervenciones sectoriales en la promoción de la igualdad de género.

d) Problemas en la Cobertura Geográfica y en la Amplitud de Información

El equipo no pudo realizar encuestas o entrevistas a un número estadísticamente representativo de participantes porque tres de las cuatro intervenciones seleccionadas tenían una cobertura geográfica muy amplia y se interrelacionaban con grandes poblaciones de beneficiarios y participantes. Por lo tanto, las entrevistas muy focalizadas que sí identificaron cambios prácticos importantes para las mujeres y los hombres participantes (y realmente algunos cambios estratégicos) no suministran una base fuerte para generalizar re-

sultados hacia la población total afectada por las intervenciones. La información recopilada es mucho más que anecdótica, pero representa una pequeña muestra seleccionada (y no aleatoria) de experiencia.

Resumen: La Efectividad General de las Metodologías

Sin embargo, se puede resumir que el equipo reitera que las metodologías funcionaron razonablemente bien y suministraron una base fuerte para el análisis subsecuente y para los hallazgos y conclusiones. Realmente el proceso de la presentación de los resúmenes no generó una reacción negativa con relación a la evidencia señalada en los hallazgos de cada equipo y en general los actores aceptaron las conclusiones preliminares como justificadas (por supuesto con algunos ajustes necesarios).

Anexo 2

Contexto de País

1.1 Población, Diversidad Regional y Pobreza

Nicaragua es el país más grande de los seis pequeños países de Centro América. En el último censo de población de 1995 la población total registrada fue de 4,139,486 habitantes, con 49.43% hombres y 50.57% mujeres, predominantemente jóvenes, siendo 54.9% menores de 15 años. La mayor parte de la población así como la infraestructura económica y social está concentrada a lo largo de la Costa del Pacífico. En contraste, la Región Atlántica está escasamente poblada y, geográfica, social, y políticamente muy aislada del resto del país. Además, el contexto étnico y cultural de la Costa Atlántica se caracteriza por una población cuya lengua es o el Inglés (Afro-Caribeño) o Indígena Americana, muy diferente de la población mestiza que habla Español de la otra mitad del país.

Con el establecimiento de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica en los ochenta, la Ley de Autonomía (Ley 28) permitió más autodeterminación y respeto por las tradiciones multiculturales y por los órganos de gobierno de las regiones. Aunque la ley fue aprobada y sí provee una base legal para la autonomía, las regulaciones que deben especificar las facultades de los órganos de gobierno, así como las interrelaciones económicas y políticas con el gobierno central han sido pospuestas y todavía no se aprueban. Por lo tanto, la realización plena de la autonomía tal como se prevé en la ley se ha enfrentado con la oposición del gobierno central.

De acuerdo al perfil de la pobreza que usa la metodología del Banco Central (el índice de consumo) 47.9% de la población nicaragüense está en condiciones de pobreza, de los cuales un 17.3% es extremadamente pobre.² Otros estudios recientes que usan métodos combinados de medición de la pobreza indican que $\frac{3}{4}$ o más de la población total es pobre. Sobre la base de las encuestas de nivel de vida de 1993 y 1998, la Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza (ERRP) presenta diferencias regionales significativas en la incidencia, intensidad y evolución de la pobreza. La pobreza y la extrema pobreza son predominantemente rurales, pero la población rural ha experi-

² Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza, Gobierno de Nicaragua, julio 24, 2000. Documento considerado la última versión oficial de la Estrategia, está en un proceso de consulta de parte del gobierno y de parte de la CCER con OSC.

mentado un decrecimiento en la incidencia de la pobreza durante ese período, mientras en la población rural la pobreza aumentó.

1.2 Compromisos Nacionales con la Igualdad de Derechos de Mujeres y Hombres

Nicaragua ha adoptado formalmente la mayor parte de la legislación internacional que se refiere a la igualdad de derechos de mujeres y hombres. También suscribió los planes de acción derivados de las conferencias mundiales de la ONU celebradas durante la década de los 90. Sin embargo, todavía hay omisiones serias, en la legislación nacional, en regulaciones específicas, y en los procedimientos legales vinculados a esos compromisos. Es más, algunos analistas e investigadores/as señalan que las mujeres nicaragüenses enfrentan una permanente violación de sus derechos porque persisten las barreras materiales e ideológicas para que vivan una vida digna. En efecto, muchos/as argumentan que las barreras que obstaculizan la igualdad de género se refuerzan con las medidas que cierran el sistema político y por los estrechos lazos ideológicos entre el partido de gobierno y la jerarquía conservadora de la Iglesia Católica en Nicaragua.

Algunos de los tratados y convenciones internacionales relacionados a la igualdad de género ya son parte de la Constitución de la República; otros se han convertido en ley ordinaria, mientras otros todavía son considerados solo compromisos morales. Abajo el Cuadro 1 presenta un resumen de las principales normas internacionales sobre la igualdad de derechos de mujeres y hombres aplicables en Nicaragua.

Cuadro 1: Compromisos de Nicaragua en Derechos Humanos e Igualdad de Género

ESTATUS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL	INSTRUMENTO INTERNACIONAL
Constitución	Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948
	Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, 1949
	Tratado Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966
	Convención Americana de los Derechos Humanos, 1969
	Tratado Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1969
	Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1988
	Convención Internacional de los Derechos de la Niñez, 1990
Ley Ordinaria	Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, 1933
	Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, 1957
	Convención de los Derechos Políticos de las Mujeres, 1952
	Convención Inter Americana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de las Mujeres, 1984
	Convención Inter Americana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de las Mujeres
	Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia y Conflicto Armado, 1974
Convención Internacional	Acuerdos de la OIT (números 3, 4, 41, 89, 45, 100, 102, 103, 111, 156) con relación a la igualdad de derechos de las mujeres en las condiciones laborales, oportunidades y trato laborales, salarios, y protección de la maternidad, incluidos en el Código Nacional del Trabajo
	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres, CEDAW, 1979
	Convención Americana sobre la Eliminación de Todas las formas de Violencia Contra las Mujeres, o Convención de Belem do Pará, 1995
Compromiso Moral	Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 1993
	Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, Cairo, 1994 (Nicaragua firmó reservas a esta Declaración, con relación a los derechos sexuales y reproductivos)
	Declaración y Programa de Acción de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, Copenhague, 1995
	Plan de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995
	Conferencia Internacional de Población y Desarrollo – Cairo + 5, 1999 (Nicaragua ratificó las mismas reservas de 1994)
	Conferencia Internacional del Programa de Acción Mundial sobre la Mujer – Beijing + 5, 2000

En resumen, aunque analistas y organizaciones de mujeres plantean cuestiones y preocupaciones legítimas con respecto a las tendencias actuales con respecto a la igualdad de género en la política pública nacional, ya existe en Nicaragua el marco jurídico (incluyendo los compromisos internacionales) para apoyar las acciones de igualdad de género de parte del gobierno y de la sociedad civil. Como se señala abajo, las tendencias recientes en el desarrollo del mecanismo institucional oficial para lograr la igualdad de género, así como

las declaraciones e iniciativas recientes provenientes del gabinete y organismos nacionales del gobierno han creado una situación difícil para muchas organizaciones e individuos/as que trabajan en pro de la igualdad de género.

1.3 Política Económica, Pobreza y Género

1.3.1 Ajuste Estructural y Política Macroeconómica

Las principales políticas macroeconómicas de la última década en Nicaragua han respondido al programa económico de ajuste estructural y se han centrado en la restricción del gasto público, políticas monetarias más estrictas (tasas de interés), congelamiento de salarios estatales, y liberalización del comercio, del capital y del trabajo. Estas políticas han generado cambios drásticos en el mercado de trabajo incluyendo la ampliación del sector informal, mayores tasas de participación femenina, – especialmente en el sector de comercio informal – y mayor vulnerabilidad de la fuerza laboral empleada, incluyendo a las mujeres.

La participación de las mujeres en la población ocupada ha aumentado del 29% en 1970 a 34% en 1990, a 42 % en 1996, y 41% en 1999.³ Aunque las tasas registradas de desempleo han disminuido al 10%, el peso de las mujeres en el subempleo está aumentando. Los sectores de comercio y servicio continúan creciendo y representan las mayores fuentes del empleo urbano y femenino. Las mujeres presentan salarios más bajos que los hombres en proporciones desde 30% a 200% menores.⁴

Diferentes estudios recientes han identificado sesgo masculino en las políticas económicas. Este sesgo está generalmente demostrado por el impacto negativo desproporcionado de la política económica en las mujeres. Por ejemplo:

- Los recortes en los servicios públicos han transferido una mayor carga de trabajo no pagado hacia las mujeres, particularmente en salud primaria, y educación preescolar;
- Los programas de reforma del estado han significado más subempleo para las mujeres. La participación de las mujeres en empleo público bajó del 41% en 1992 al 12% en 1996. Al mismo tiempo, las mujeres tienen menos acceso a los mejores trabajos del sector privado porque los empleadores ven la maternidad y las responsabilidades de las mujeres con la familia como factores que disminuyen su contribución a las utilidades;
- Las reformas al sistema financiero han significado más exclusión de las mujeres debido a los requisitos más estrictos de garantías para préstamos que las mujeres no pueden satisfacer;

³ Encuestas de FIDEG y estudios sobre género y mercado de trabajo.

⁴ Encuestas de FIDEG y el estudio sobre empleo público apoyado por el Programa de Género de GTZ.

- Los sectores económicos donde las mujeres han tenido tradicionalmente mayor presencia, como las ramas textiles y procesamiento de alimentos, han sido los más afectados por la apertura comercial de Nicaragua;
- El establecimiento de sucursales locales de grandes transnacionales ha generado la eliminación de muchas actividades de pequeña escala donde muchas mujeres estaban como trabajadoras y dueñas; y
- La reducción del sector formal y el aumento del sector informal como recurso para el crecimiento económico ha obligado a muchas mujeres a aceptar actividades y empleos bajo condiciones de trabajo deterioradas y con salarios muy bajos.

Las nuevas fuentes de empleo más visibles en Nicaragua están ubicadas en las zonas francas. La actividad principal en estas zonas francas es de confección de ropa para exportar y emplea mayormente mujeres jóvenes. Estas empresas son frecuentemente citadas por violaciones a las normas nacionales e internacionales de trabajo, incluyendo las normas de las convenciones de la OIT. Las condiciones laborales en las zonas francas han dado lugar a una oposición organizada y esfuerzos de resolución de conflictos de parte de sindicatos y de un movimiento de mujeres llamado «Movimiento María Elena Cuadra».

Una valoración completa de los efectos de mediano y largo plazo del ajuste económico estructural y de la liberalización comercial está más allá del alcance de este estudio. Por otro lado, investigadores/as locales han identificado con cierta claridad el peso desproporcionado con el que las mujeres han tenido que soportar los impactos negativos de esos cambios (a la par que, comparativamente, no tienen acceso a nuevas oportunidades que surgen de esas políticas). Como el gobierno de Nicaragua emprende esfuerzos para formular y poner en marcha un plan nacional para combatir la pobreza la cuestión del impacto de la política económica (incluyendo políticas de reducción de la pobreza) en la igualdad de género demanda un análisis más minucioso de las relaciones conceptuales entre la igualdad de género y la reducción de la pobreza.

1.3.2 La Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza y la HIPC

Actualmente el debate nacional sobre las políticas para reducir la pobreza está centrado principalmente en el desarrollo de una estrategia de reducción de la pobreza, que le permitirá a Nicaragua entrar en la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en Inglés) que fue propuesta por los países del G-7 como un mecanismo para reducir la carga de la deuda externa de los países más pobres. A la fecha, las principales condiciones establecidas para la entrada de Nicaragua a la HIPC han sido la continuación de un Programa de Ajuste Estructural Ampliado y la ejecución de una Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza con la asistencia del FMI, BM y BID. En diciembre 2000 Nicaragua fue aceptada en el «punto de decisión» de la HIPC con la aprobación de la versión preliminar de la ERRP. La ERRP está sujeta a consultas y más elaboración, incluyendo consultas con la sociedad civil.

La ERRP tiene diez metas que incluyen seis compromisos internacionales de los gobiernos que se han sucedido en Nicaragua. Especifica como poblaciones metas a la niñez, la juventud y las mujeres. En el sector salud la estrategia se centrará en a) el aumento de cobertura y de la calidad de los servicios para mujeres, niñez y adolescencia, b) cambios de comportamientos en los hogares, y c) la modernización del sector, en parte mediante la descentralización, y el aumento de la participación de los servicios privados.⁵

La Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC), el Banco Central de Nicaragua, y el Ministerio de Finanzas conducen la coordinación interinstitucional de la ERRP. Con el apoyo del PNUD el gobierno inició un Programa Nacional para el Análisis y Formulación de la Política Pública (PRANAF) que va a sistematizar los mecanismos de participación y analizar la información y los procesos de decisión relacionados a la ERRP.

Desde el 2000, la participación de la sociedad civil en la ERRP ha sido canalizada formalmente a través del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), un órgano consultivo que funciona con delegados de la empresa privada, universidades, ONGs, sindicatos, y partidos. Los gobernadores de las dos regiones del Atlántico – RAAN y RAAS- también integran el CONPES.⁶ La Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER), una instancia de articulación de aproximadamente 300 ONGs y movimientos sociales que fue creada después del Huracán Mitch, ha jugado un papel activo en el CONPES, presentando insumos críticos de consultas sectoriales y temáticas de la ERRP.

La coordinación nacional del movimiento de mujeres presentó una solicitud escrita para tener un lugar en el CONPES. Aunque nunca hubo una contestación formal, el lugar no fue concedido bajo el argumento que las mujeres ya están representadas a través de la delegada de la CCER. Como resultado de esta y otras decisiones, las mujeres tienen una representación más bien marginal en el CONPES, con dos mujeres entre aproximadamente 45 miembros regulares.

La Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Igualdad de Género

En la valoración de la pobreza la actual versión de la ERRP tiene una referencia a la «desigualdad de género» que se ilustra con la brecha de género en los ingresos, problemas de maternidad temprana, y la exposición de las mujeres a los riesgos de la prostitución y abuso sexual y físico. Sobre esa base, se proponen algunas acciones centradas en los servicios de salud sexual y reproductiva para reducir la fecundidad y para cambiar comportamientos familiares perjudiciales. Realmente, de los diez objetivos de la ERRP, tres se relacionan directamente a las mujeres en su papel de madres y en sus necesidades reproductoras:

⁵ Documento oficial de la ERRP, de julio 24, 2000, p. 34 pto. 114.

⁶ Como se señala abajo en referencia al apoyo de Asti al desarrollo democrático en la Costa Atlántica, ONGs y residentes de esas regiones tienen una fuerte percepción de que han sido excluidos del proceso de la ERRP.

- Reducir en 2/3 la tasa de mortalidad infantil de la niñez menor de 5 años;
- Reducir la tasa de mortalidad materna en $\frac{3}{4}$
- Asegurar el acceso a los servicios de salud reproductiva a todas las personas interesadas en la edad apropiada. Para lograr esto para el 2003 el gobierno aumentará a 75% el acceso a los métodos de planificación familiar entre mujeres con parejas en las edades de 15 a 19 años, y a 82% para aquellas con parejas en las edades de 20 a 24 años.

Analistas críticos han cuestionado las metas especificadas para la planificación familiar centradas en mujeres con parejas porque parece que es parte de un esfuerzo mayor del gobierno por re orientar los compromisos en pro de la igualdad de las mujeres hacia compromisos más estrechos para abordar las necesidades de las mujeres solamente al interior de las familias (y de familias tradicionales).

Además, algunas organizaciones de mujeres han comentado que la ERRP presenta en general una perspectiva muy débil sobre las relaciones de género. Específicamente señalando que:

- Falta un análisis crítico del efecto diferenciado de género del Ajuste Estructural o ESAF;
- No hay esfuerzos por atender la necesidad de establecer estrategias y programas interinstitucionales coherentes que ofrezcan más y mejores servicios sociales para hombres y mujeres pobres;
- Ausencia de medidas concretas que aseguren a las mujeres igualdad de acceso a recursos económicos críticos como el crédito, la tierra y la asistencia técnica;
- Hay poca evidencia de que la realidad de las prácticas sexuales tempranas y la alta proporción de madres y padres adolescentes se enfrentará con información y programas educativos adecuados y no moralistas.⁷
- Hay confusión sobre el nivel actual de indicadores claves, con distintas cifras que citan distintas fuentes, un ejemplo de esto es la tasa de mortalidad materna.⁸
- Una estrategia de red protección social que aplica la ERRP que descansa fuertemente en el involucramiento de las mujeres para la identificación de necesidades y para la distribución de los beneficios. Aparentemente la participación de los hombres no se ve como un «cambio en el comportamiento familiar» deseable.

⁷ La encuesta nacional de Demografía y Salud – ENDESA 98 – indica que el 22% de muchachas adolescentes menores de 20 años ya eran madres, y el 34% de las muchachas adolescentes rurales de esas edades eran madres o esperaban un bebé. 25% de los muchachos adolescentes ya eran padres a los 19 años.

⁸ El documento de la ERRP presenta la cifra de 139 por 100,000 nacidos vivos como la cifra de línea de base en el año 2000, a ser reducida a 125/100,000 en 2005, y a 107/100,000 en 2015, mientras que el Ministerio de Salud presenta 106/100,000 para 1998 en el Sistema de Información de Atención Integral.

- A pesar del énfasis que la ERRP pone en la gobernabilidad, no hay referencias a la importancia de abrir y fortalecer mecanismos de participación que les permitan a las mujeres la defensa efectiva de sus derechos y necesidades, así como su inclusión en los procesos de decisión.

En resumen, la ERRP no parece abordar las diferencias de género en la vulnerabilidad hacia la pobreza, o cómo hombres y mujeres experimentan y sienten actualmente la pobreza, aunque sí incluye metas de importancia clave para las necesidades prácticas de género de las mujeres en sus roles reproductivos.

1.4 Otros Temas de Igualdad de Género

1.4.1 Violencia Intrafamiliar y Sexual

Desde 1993 organizaciones de gobierno y de la sociedad civil han emprendido amplias campañas de conscientización para sensibilizar a la opinión pública sobre la violencia doméstica. En 1998, la Policía reportó que 30% de los delitos registrados contra las personas fueron delitos sexuales y de violencia intrafamiliar. Ese mismo año una encuesta nacional indicó que el 29% de las mujeres con parejas habían sido abusadas física o sexualmente por ellos. Un estudio del BID estima que este tipo de violencia reduce el ingreso de las mujeres en Nicaragua (y el ingreso nacional) en USD29.5 millones (1.6% del PIB de 1996). El efecto negativo sobre el ingreso sería mucho más alto si los estimados incluyeran los gastos en salud, servicios policiales y legales, y otros efectos a largo plazo.

Los gobiernos de Nicaragua han tomado un número de pasos para atender el problema de violencia intrafamiliar y sexual. Estos incluyen:

- Comisarías de la Mujer y la Niñez (Unidades Especializadas de Policía) creadas en 1993 y ampliadas desde entonces a 18 ciudades en todo el país. Ahí se ofrece atención especializada a las víctimas de violencia y se ha organizado un sistema de referencia con la colaboración de servicios alternativos ofrecidos por centros de mujeres – legales, psicológicos, y de salud – y unidades locales de Sistema de Salud Pública.
- Registro y mejoramiento de las estadísticas en delitos de violencia intrafamiliar y sexual que permite mejorar los planes de acción.
- El Código de la Niñez y Adolescencia aprobado en 1998 establece sanciones contra la violencia ejercida con la niñez y asigna responsabilidades concretas a instituciones públicas con respecto a los derechos de la niñez.
- La Ley 230 aprobada en 1996 que tipifica como delitos con sanciones legales serias comportamientos que anteriormente eran considerados «asunto privado».

- Aprobación del Plan Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar en marzo 2001 (después de varios años de discusiones y coordinación interinstitucional).
- El reconocimiento de parte del Ministerio de Salud que la violencia intrafamiliar y sexual en Nicaragua es un problema de salud pública.

La Red Nacional de Mujeres Contra la Violencia Intrafamiliar y Sexual fue creada en 1992 y es actualmente el mecanismo de mayor acción e influencia dentro del movimiento de mujeres de Nicaragua. Hay afiliaciones territoriales de esta red en todas las principales ciudades, y participan en las Comisaría y en el apoyo al Plan Nacional. La Ley 230, fue en parte, un resultado directo de una iniciativa de la red.

En resumen, la violencia intrafamiliar y sexual en Nicaragua representa una de las manifestaciones más dramáticas, de daños profundos, de desigualdad entre hombres y mujeres que es ampliamente reconocida. Tanto el estado como la sociedad civil reconocen que es un desafío enorme y que representa un reto para las personas que hacen campaña en pro de la igualdad de género y de los derechos de las mujeres.

1.5 La Política de Población y los Derechos Sexuales y Reproductivos

El gobierno de doña Violeta de Chamorro aprobó una Política Nacional de Población en 1996, y la Comisión Nacional de Población constituida por 18 instituciones de gobierno se instaló para la aplicación de la política, con el apoyo y asistencia técnica del Fondo de Población de las Naciones Unidas. La Política de Población incluye metas ambiciosas de ampliación de los servicios básicos de educación y salud, de disminución de la mortalidad materna⁹ y del embarazo de adolescentes como medios para disminuir la población que vive en pobreza. El actual gobierno reconoció esta política de población, pero la Comisión Nacional de Población no ha funcionado.

El Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) son las principales instituciones involucradas para la puesta en marcha de la política de población. El MINSA aborda la salud de la población mediante el programa de «Atención Integral en Salud de Mujeres, Adolescentes y Niños/as», que se basa en una política y un modelo de salud primaria que han cambiado considerablemente desde 1994 cuando fueron originalmente diseñados. Mientras originalmente se ponía bastante énfasis en el reconocimiento de la violencia intrafamiliar y sexual como un problema de salud, las políticas institucionales recientes tienden a concentrarse en la preocupación por incluir servicios para hombres para no discriminarlos (en contraste a la preocupación por incluirlos en los esfuerzos para superar los problemas de violencia).

⁹ En mortalidad materna el objetivo era reducirla a la mitad de donde se encontraba en 1990 al 2000, lo cual significa a 80/100,000 aproximadamente, y a la mitad de nuevo en 2015. Este objetivo no ha sido alcanzado y se incluye ahora entre los objetivos de la ERRP con una cifra diferente.

Es interesante hacer notar que este programa incluye un sub programa de adolescente que está promoviendo activamente la difusión de información sobre salud reproductiva desde los Sistemas Locales de Salud (SILAIS) por la vía de clubes de jóvenes y actividades de salud comunitaria. Algunas de estas actividades están enfrentando sospecha y control de parte de funcionarios del Ministerio de Educación.

El Ministerio de Educación ha tenido un papel muy activo en el diseño (el cual comenzó en 1993 con las discusiones pre Cairo con organizaciones que representaban los derechos de las mujeres) y la aplicación de la política de población mediante «la educación en valores morales» y su «programa de educación sexual». Además, la delegación oficial de Nicaragua a las conferencias del Cairo y de Cairo+5 presentaron fuertes objeciones a la redacción del plan de acción con respecto a los derechos sexuales y reproductivos, y a los derechos de adolescentes a información y educación sexual.

Las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres (y por muchos observadores y analistas) identifican al Ministro de Educación anterior y a altos funcionarios de la educación pública, que también estuvieron dirigiendo el Ministerio de la Familia desde el momento de su constitución en 1998 hasta mediados del 2000, como apoyos de una agenda religiosa conservadora que sigue la posición internacional del Vaticano. Los materiales educativos y los textos son criticados por transmitir concepciones sexistas y tradicionales de relaciones desiguales entre mujeres y hombres. Finalmente, las autoridades nacionales de educación han estado activamente difundiendo en las escuelas secundarias públicas una educación sexual basada en la abstinencia y el auto control mientras tratan de prohibir (con éxito limitado en algunas zonas) cualquier información sobre sexualidad, salud, anticonceptivos, y ETS/VIH-SIDA que ofertan los centros alternativos de salud organizados por grupos del movimiento de mujeres, y aún por trabajadoras/es de la salud que provienen del MINSA.

La Comisión de Población de la Asamblea Nacional algunas veces expresó descontento por el tipo de representación enviada por el Ejecutivo a las conferencias internacionales donde se debatieron los temas de salud reproductiva.

1.5.1 El Aborto Terapéutico

Dado el ambiente conservador que se encuentra en los organismos del gobierno central (por ejemplo, en el Ministerio de Educación), muchos pronunciamientos y políticas públicas son contradictorias y tienden a menoscabar los compromisos de igualdad de género que el gobierno de Nicaragua se establece como metas. En realidad hay una contradicción considerable entre las políticas y prácticas de los distintos ministerios de gobierno con las consecuentes controversias y desencuentros en los debates de muchos temas.

Una ilustración de esto se encuentra en el agitado y difícil debate sobre el aborto terapéutico. El código penal actual data de hace más de cien años y establece la posibilidad para el aborto terapéutico legal en condiciones de sa-

lud específicas que deben ser certificadas por una comisión médica. Después de consultas relativamente prolongadas con la sociedad civil, un nuevo código penal ha sido sometido a discusión en la Asamblea Nacional desde el año pasado. El último borrador del proyecto de código incluye un artículo que declara ilegal todas las formas de aborto terapéutico (aparentemente en respuesta a un activo cabildeo de grupos «pro vida»). Como reacción las redes nacionales de mujeres han redactado y cabildeado un texto alternativo que propone ir más allá de las provisiones existentes para el aborto terapéutico y ampliar el acceso de las mujeres a los recursos de salud pública con este propósito. Debido a distintas razones políticas, la aprobación final del nuevo código penal está recientemente bloqueada en la Asamblea Nacional.

1.6 La Igualdad de Género y los Esfuerzos por Reducir la Participación en el Sistema Político

En Nicaragua los medios de comunicación y encuestas de opinión periódicas indican que grandes sectores de población tienen las percepciones de que los procesos de democratización están revirtiéndose con medidas arbitrarias tomadas por el gobierno, las cuales han limitado enormemente los mecanismos de participación. Para las organizaciones de mujeres una de las medidas más difíciles es el llamado «pacto» o acuerdo entre el partido de gobierno y el principal partido opositor, el FSLN, que permitió la legislación que elimina a los partidos políticos pequeños de la contienda electoral de noviembre de este año.

Hubo elecciones municipales en noviembre 2000. 43% de la población en edad de votar no votó, marcando el nivel más alto de abstención en los últimos 20 años. La abstención subió hasta un 66% en la Región Atlántica Norte (RAAN) y a 55% en el Sur (RAAS). El nivel de abstención de la RAAN fue el más alto de todo el país e ilustra, en alguna medida, el rechazo público de la eliminación de los partidos pequeños de la contienda.

Uno de los partidos regionales más fuertes en la RAAN es YATAMA, que tiene fuerte presencia entre la población indígena de la región del Caribe y tiene representantes en el Consejo Regional, pero no fue aprobado – como partido que cumpla los requisitos técnicos – para correr en las elecciones regionales. Esta es la consecuencia de una legislación más restrictiva que surgió del «pacto». Aparentemente esta eliminación de YATAMA fue uno de los principales factores que explican la muy baja participación de votantes en la RAAN. Habrá elecciones nacionales en noviembre 2001 y las encuestas de opinión de febrero y marzo indican que la indiferencia y desconfianza hacia los principales partidos políticos puede contribuir a aumentar la abstención.

Desde la perspectiva de la representación de las mujeres, 15 mujeres fueron electas alcaldesas, y 28 vice-alcaldesas, en un total de 151 municipios. Doce de esas quince mujeres alcaldesas provienen del partido de gobierno y tres del FSLN.

En las elecciones de 1996 (se realizaron simultáneamente seis tipos de elecciones) las mujeres alcaldesas correspondían al 13% del total, esta proporción bajo ahora al 9%. En el período electoral anterior dos mujeres fueron alcaldesas en ciudades importantes, Granada y Ocotal, mientras que ahora todas las mujeres alcaldesas aparecen en municipios pequeños de menos de 30,000 habitantes, algunas de ellos clasificados como en «extrema pobreza» en el mapa de pobreza.

El cierre relativo del sistema político, ahora dominado por un pequeño grupo de partidos grandes bien financiados (Liberal, conservador y FSLN) tiene consecuencias importantes para aquellas organizaciones que presionan por la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Un ejemplo clave ha sido la resistencia de los partidos grandes (con la excepción del FSLN) a la idea de asegurar un número mínimo (o cuota) para candidaturas de mujeres en elecciones municipales, regionales.

Muchos/as analistas y observadores/as ven esta tendencia hacia un sistema político dominado por dos o tres grandes partidos del centro derecha o del centro izquierda (especialmente por organizaciones en pro de los derechos de las mujeres como la Red Contra la Violencia) como una amenaza seria al avance en la igualdad de género. Esto sustituye una estrategia de apertura (asociada al gobierno anterior) y reduce el espacio para pequeños partidos y organizaciones de la sociedad civil. Esta amenaza se vuelve más seria con la percepción de que el partido actualmente en el poder tiene fuertes intereses en promover políticas bajo una retórica «pro-familia» para menoscabar activamente los compromisos y avances hacia la igualdad de género.

1.7 La institución Nacional para la Promoción de la Igualdad de Género

Para entender el contexto actual para la promoción de la igualdad de género en Nicaragua es importante reconocer que el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) desde hace mucho representa una fuente importante de investigación y defensa de la igualdad de la mujer. Una de las características más fuerte del INIM ha sido su autonomía con respecto a otros ministerios de gobierno y su habilidad para hacer investigaciones y tomar posiciones que otros ministerios pueden considerar incómodas.

En el marco del Programa de Reforma del Estado iniciado en el gobierno anterior, la Asamblea Nacional aprobó (1998) la ley 290 sobre la Organización del Estado, con los objetivos de asignar funciones públicas claras y racionalizar recursos mediante la reducción de ministerios e instituciones públicas autónomas. Según algunas defensoras/es de las mujeres la fuerte alianza entre figuras claves del gobierno y miembros de la jerarquía Católica de Nicaragua (y una fuerte presión del Vaticano) consideró la autonomía del INIM como políticamente inaceptable. Como resultado, la ley de reorganización y reducción de la burocracia estatal fue utilizada para debilitar los compromi-

tos internacionales (Nairobi-1980) de instalar mecanismos nacionales específicos para atender la discriminación y la falta de igualdad en derechos y oportunidades que las mujeres han experimentado históricamente en Nicaragua.

Más concretamente, el INIM dejó de ser autónomo y pasó a ser una dirección del recién creado Ministerio de la Familia (MIFAMILIA). Este ministerio es visto por muchos/as como una parte del esfuerzo por diluir el avance hecho por el INIM y por debilitar acciones favorables a la igualdad de género. La creación del Ministerio de la Familia fue precedida por un año de debates públicos y fuerte cabildeo en la Asamblea Nacional. Principales actores en el debate fueron los distintos grupos del movimiento de mujeres y representantes de los grupos católicos fundamentalistas que ostentaban altas puestos de gobierno y estaban simultáneamente dirigiendo actividades de «Pro Vida» en el país.

Después de la Conferencia de Beijing + 5 hubo cambios en la dirección del Ministerio de la Familia y del INIM tendientes a favorecer un regreso a un INIM relativamente autónomo y un retiro del nuevo ministerio de las fuertes confrontaciones ideológicas con los grupos de mujeres (y con donantes) en temas tales como la prohibición del término «genero» de documentos oficiales. De manera similar, MIFAMILIA parece haber reducido – en cierto grado – su oposición violenta a la promoción de los derechos sexuales y reproductivos. Entre las razones para estos cambios, pueden citarse:

- El reconocimiento general del INIM como un canal efectivo para la cooperación internacional que apoya la igualdad de género, y del riesgo de perder esa cooperación;
- El hecho de que hay diferentes posiciones dentro del gobierno con respecto a las mujeres y las desigualdades de género; y
- No de menor importancia, la necesidad de abrir espacios durante el último período del gobierno como una forma de preparar las elecciones.

Además de cierta recomposición positiva en la ideología y políticas de MIFAMILIA, y de la recuperación del INIM de una visión más autónoma, se han dado una serie de cambios organizativos y de políticas nacionales que ofrecen oportunidades para una promoción más activa de la igualdad de género.

Estas incluyen:

- a) La reactivación, a inicios del 2001, de la Comisión Nacional de la Mujer Rural que fue creada por el gobierno anterior.
- b) La aprobación por el Presidente, también a inicios del 2001, del Plan Nacional contra la Violencia Intrafamiliar. Ambos mecanismos, coordinados por INIM, constituyen esfuerzos conjuntos entre instituciones de estado y de la sociedad civil, particularmente organizaciones de mujeres, para avanzar en la igualdad de género.
- c) La elección de un Procurador par la Defensa de los Derechos Humanos en 1999 y el nombramiento de una Procuradora Especial para la Defensa

de los Derechos de las Mujeres en 2000. Estos son mecanismos oficiales nuevos que tienen soporte en la legislación nacional y abren posibilidades para la defensa y protección de los derechos de la población, y en particular de los derechos de las mujeres. En marzo 2001 también se nombró un Procurador para las Poblaciones Indígenas como establece la ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de 1996.

- d) La reactivación en 2002 de la Comisión Nacional Contra la Mortalidad Materna. La Comisión fue creada originalmente en 1992 mediante una resolución ministerial. Sus principales objetivos eran la promoción de esfuerzos conjuntos para desarrollar políticas, estrategias y acciones para disminuir la morbilidad y la mortalidad materna en Nicaragua. La comisión formó parte del Consejo Nacional de Salud, pero fue suspendida de este órgano consultivo en enero 1997, por el actual gobierno. Una nueva comisión con propósitos similares fue creada hace un año con representación formal de la Red Nacional De Mujeres Para La Salud. En marzo 2001 la comisión fue reactivada con la celebración de un foro nacional sobre la prevención de la mortalidad materna.

1.8 Resumen

Como se detalla arriba, la igualdad de género sigue siendo un objetivo de desafío en el contexto de Nicaragua. Por un lado, hay evidencias claras del peso de las desigualdades que enfrentan las mujeres en términos de diferencias de ingresos y de experiencia de pobreza, en resultados de salud negativos, victimización por la violencia intrafamiliar y sexual, por abuso físico, y en la sub representación y poco acceso a las decisiones políticas. Estos costos de la desigualdad son reconocidos en gran parte por la sociedad civil y en alguna medida por el gobierno.

Sin embargo, también resulta claro que hay inconsistencias y debilidades en las respuestas del gobierno a los objetivos de igualdad de género. Algunos desafíos serios para grupos locales que promueven la igualdad de género y para la cooperación internacional han incluido la absorción del INIM por el Ministerio de la Familia; declaraciones y políticas recientes expresadas por ministros en áreas como la educación de derechos sexuales; la aparentemente estrecha alianza entre ministros de gobierno y elementos conservadores de la Iglesia Católica; la posición conservadora del gobierno de Nicaragua en conferencias internacionales recientes con relación a la igualdad de género; y el cierre relativo del sistema de partidos políticos.

En contraste a las posiciones de apertura del gobierno anterior, las posiciones actuales significan que las agencias locales e internacionales que promueven la igualdad de género están ahora en gran medida «nadando contra corriente» y con oportunidades limitadas para el diálogo abierto y la promoción.

Por un lado, como se señala arriba, hay señales recientes de revisión de política, por lo menos en la intensidad de la oposición a muchas medidas y objeti-

vos de igualdad de género. También es importante el hecho que aún hay oportunidad de trabajar con organismos del gobierno en donde los temas de igualdad de género permanecen abiertos a la discusión y donde las iniciativas en pro de la igualdad de género son bienvenidas, especialmente en los niveles regionales y locales. Como funcionarios de Asdi y otros mencionaron al equipo de evaluación, en el nivel de programa y de proyecto hay bastante interés en atender objetivos de igualdad de género. En realidad muchas de las conclusiones y hallazgos presentados en el informe reflejan la sensación fuerte de que la igualdad de género como objetivo está en la agenda en Nicaragua y que se pueden dar oportunidades para trabajar con organismos de gobierno y de la sociedad civil.

Es importante no olvidar la actual dificultad que enfrenta un donante bilateral para llevar a cabo un diálogo abierto y pertinente con los más altos niveles del gobierno de Nicaragua sobre los problemas y posibilidades de la igualdad de género. Por otro lado, hay canales y socios dentro y fuera de los organismos de gobierno que parecen representar vías efectivas para promover la igualdad de género.

Anexo 3

Personas Entrevistadas

Academia de policía y policía nacional

Violeta Delgado	Coordinadora de la Comisión Jurídica de la Red
Juanita Jiménez	Coordinadora del Proyecto Comisarías dentro de la Red
Daniel Baldizón	Coordinador Proyecto Academia de Policía IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos)
Franco Montealegre	Jefe Nacional de la Policía
Juanita Burghie	Asistente de Despacho Jefe Nacional Policía. Ex Directora Estación de Policía Distrito 4 (Mercado Oriental)
Eva Sacasa G.	Inspectora General Policía Nacional
Violeta Otero	Asesora de Género GTZ Consultora para el tema de Género en diagnóstico Policía
Emilio Rodríguez	Academia de Policía
Marvin Zeledón Romero	Cadete
Edgar Antonio Sánchez	Cadete
Yesenia Herrera Flores	Cadete
Mirna Lezama	Responsable Estudiantes mujeres en Academia de Policía
Francisco Bautista	Jefe Nacional de Operaciones criminales PN. Ex director de la Academia
Darma Lila Carrasquilla	Consultora de Save the Children/Suecia Programa de apoyo a la Policía en temas de niñez

Asistentes a la devolución preliminar de resultados

Eva Sacasa G.	Inspectora General PN; Coordinadora Comisión de Género PN
Emilio Rodríguez	Academia de Policía
Cecilia Taleno	Jefa Nacional de Comisarías

Bluefields – RAANM/Asdi/RAAS

Rendell Hebert	Vice Presidente Consejo Regional Autónomo RAAS
Brenda Mayorga	Delegada Regional Ministerio de Gobernación
Moisés Arana	Alcalde Bluefields
Jan Karremans	Director Internacional Proyecto PRODECO-FORT (Holanda)
Noreen White	Directora Nacional PRODECOFORT
Bernardine Dixon	URRACAN Estudios de Género
Lestel Fernández	MINSA – PROSILAIS
Ileana Gómez	Diputada Suplente FSLN
Lindsell Casanova	Gobierno Regional RAAS. Secretario de Asuntos municipales y comunitarios
Lotty Cunningham	Grupo Jurídico Internacional, Directora Sede Bilwi
Claudia Wilson	Consejo Regional Autónomo Coordinadora Comisión de la Mujer y la Niñez
Doleen Miller	CEDEHCA RAAS. (Centro de derechos Humanos Costa Atlántica)
Deborah Grandisson	CEDEHCA RAAS
Johnny Hodgson	Ayuda en Acción (España-UK) Coordinador de Proyectos en RAAS. Ex Secretario de la Comisión Nacional de Autonomía
Faran Dometz	Rector BICU (Universidad Indígena y del Caribe de Bluefields); Pastor relevante de la Iglesia Morava; Ex Concejal Consejo Regional; Fundador del Partido

Puerto Cabeza – RAAN/Asdi/RAAS

Betty Rigby	Directora FADCANIC – RAAN (Fundación de apoyo al desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua)
Alberto González	Consejo Regional Autónomo. 2º. Secretario
Rufina Centeno	Consejo Regional Autónomo. 1º. Vice Presidenta; Secretaria de Comisión de Recursos Naturales y Secretaria de Comisión Mujer y Niñez

Alejo Teófilo	Consejo Regional Autónomo Comisión Asuntos comunitarios
Albert St Claire	Vice Rector URRACAN (Universidad Regional de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica)
Sandra Davis	Coordinadora Estudios de Género IEPA – URRACAN (Instituto de Estudios y Promoción de la Autonomía)
Jorge Canales	Coordinador Programa RAAN-Asdi
Julieta Gradiz	Administradora Programa RAAN-Asdi
Alba Rivera de Vallejos	Coordinadora de Gobierno Consejo Regional Autónomo («Gobernadora»)
Jorge Matamoros	Director IDSIM (Instituto de Desarrollo Social de la Iglesia Morava)
Matilde Lindo	Coordinadora del Movimiento de Mujeres Nidia White
Deborah Bush	Comisión de lucha contra el Sida. Clínica Bilwi
Josefa Sanders	Programa de la Mujer IDSIM
Celia Müller	Coordinadora regional Colectivo «Las Gaviotas»
Yuri Zapata	Docente de Historia de la Costa Atlántica URRACAN
Alejandro Brooks	CEDEHCA (Centro de derechos humanos de la Costa Atlántica)
Abelino Cox	Secretario de Educación y Cultura Gobierno Regional Autónomo
Alda Hooker	Directora Clínica Bilwi. Asesora Comisión de Salud Consejos Regionales Autónomos; Ex Concejal y ex Vice Presidenta de Consejo Regional RAAN

Managua RAAN/Asdi/RAAS

Hennington Hodgson	Coordinador del Programa RAAN-RAAS-Asdi
Dorotea Wilson	Coordinadora de la Iniciativa Voces Caribeñas. Ex diputada por la RAAN

Managua PROSILAIS

Dra. Soto – Coordinadora del PROSILAIS

Anders Rundin, Sara Martínez, Karen Mettel, Oficial de Programa de Asdi, Coralia Chowi, Asistente de Sara Martínez

Jeannette Chavarría – Responsable de la Asistencia Técnica de UNICEF al PROSILAIS

Violeta Barreto – DG de Recursos Humanos, Docencia e Investigación

Silvia Narváez – Responsable de la Unidad Técnica Mujer Salud y Desarrollo de la OPS

Enrique Morales – Jefe del Departamento de Estadísticas del MINSA

Reynaldo Aguilar – PAHO Asesor Técnico de PROSILAIS

Jaime Espinoza – consultor independiente que realizó una Evaluación del PROSILAIS, 01/2001, centrada en la Descentralización

Managua PRODEL

Luis Alberto López – Coordinador de PRODEL

Irene Vance – Consultora de Asdi en PRODEL

Fresia Salmerón – Gerente de Fondo de Desarrollo Local (microfinanciera de NITLAPAN) en Chinandega

Patricia Padilla – Gerente de ADIM, microfinanciera con misión de empoderamiento de la mujer y coordinadora del grupo de microfinancieras que se proponen el uso del crédito como medio de empoderamiento de la mujer.

PRODEL/PROSILAIS
ESTELI – SOMOTO – OCOTAL
23.03.01–30.03.01

ESTELI – PROSILAIS

Director de SILAIS: José María Briones

Discusión de Grupo en el Centro de Salud: 20 participantes

Sra. Castillo – Doctor
Sra. Vilchez – trabajadora de salud voluntaria
Sra. Rodríguez – trabajadora de salud voluntaria
Sr. Blaulos – Funcionario de Educación
Sra. Arróliga – trabajadora de salud voluntaria
Sra. Yadico – trabajadora de salud voluntaria
Sra. Moncada – Partera
Sra. Perrota – Partera
Sra. Rocha – trabajadora de salud voluntaria
Sr. Rodríguez – Doctor
Sr. Monzales – Cruz Roja canadiense
Sr. Alunguia – Administrador principal
Sr. Ortega – Administrador
Sr. Briones – Director de SILAIS
Sra. Urbina – Casa Mujeres- ONG de mujeres
Sra. Lanzas – AMNLAE Estelí
Sr. Morando – Oficial de Policía de Estelí
Sr. Ruiz – periodista – Coordinador de la Red local contra la violencia, coordina el grupo sobre masculinidad
Sra. Fornos – Directora de IXCHEN – ONG de mujeres
Sr. Corrales – Director Municipal de Salud
Sr. Pino – Director de Servicios Municipales de Estelí

Puesto de Salud – El Coyolito

Discusión de Grupo: 10 Participantes incluyendo mujeres y hombres, trabajadores de salud voluntarios, Doctores, enfermeras y parteras

Casa base de la Pita – Entrevista con la propietaria de la casa

Sábado 24 de marzo

Visita al Barrio Fonseca

Entrevista con la Sra. Lanzas y con hombres trabajadores de salud voluntarios para explorar la incorporación del tema de masculinidad en el curso de entrenamiento de trabajador de salud voluntario

Entrevista con la Sra. Fornos, Directora de IXCHEN y el Sr. Castillo, coordinador del grupo de masculinidad.

Discusión de Grupo con 17 Adolescentes de las comarcas cercanas entrenados por IXCHEN en salud sexual reproductiva. – Sayda Sanar, Jueydi González, Jacqueline Centeno, Miriam González, Yessenia Dávila, María del Rosario, Oscar Ramón, Miriam, Antonia, Dania Walkiria, Martha Moreno, María Benavides, Emma Galeano, Américo Gutiérrez, Luis Iglesias, José Ruiz.

SOMOTO – Lunes 26 de marzo

PROSILAIS

Entrevistas con el Punto Focal del PROSILAIS Dr. Montes Flores. Visita al Centro de Salud de Somoto.

PRODEL

Entrevista con el Sr. Torres, de la UTE

Entrevistas con beneficiarios/as del componente de crédito de vivienda e infraestructura

Entrevista con Ismael Rodríguez, gerente de ACODEP

PROSILAIS

Discusión de grupo con adolescentes y Lic. Gutiérrez

Martes 27 de marzo

PROSILAIS

Discusión de grupo (5 participantes) con parteras y trabajadores/as de salud voluntarias/os

PRODEL

Entrevista con personal de la UTE y ATV

Discusión de Grupo Focal con 8 beneficiarios/as de crédito de vivienda

OCOTAL – Miércoles 28 de marzo

PRODEL

Entrevista con el Señor Julián, de ATV, y con el Señor Perrot de la UTE

PROSILAIS

Entrevista con miembro de la red comunitaria

PRODEL

Discusión de Grupo Focal, análisis FODA con 7 beneficiarios/as del crédito de vivienda: Sra. Flores, Sra. Tercero, Sra. Molina, Sr. Alvarado, Sra. López, Sr. Rodríguez, Sr. Ponce.

Discusión de Grupo Focal, análisis FODA con 8 beneficiarios/as del micro crédito: Sra. Bautista, Sr. Cesar, Sra. Martínez, Sra. Campbell, Sr. Castellana, Sra. Iredez, Sr. Joaquín.

Miércoles 29 de marzo

PRODEL

Entrevista con el Sr. Torres, gerente de ACODEP

PROSILAIS

Entrevista con el Director del SILAIS, Dr. Roa Traña

Discusión de grupo con el Centro y Puesto de Salud de Dipilto. Lic. María Zapata, Punto Focal del PROSILAIS, Dra. Otero, Sra. Zeledón, enfermera.

Entrevista con la propietaria de la Casa Base de Dipilto

Discusión de grupo con la red de adolescentes, PROSILAIS

Entrevista con el equipo técnico del SILAIS OCOTAL

ESTELÍ – Viernes 30 de marzo

PRODEL

Entrevistas con beneficiarios/as de micro-crédito y del crédito de vivienda

Entrevista con el Sr. Edwards, gerente de ACODEP

Anexo 4

Bibliografía

Bibliografía

General

Sonia Agurto Vilchez, 'Análisis de la Situación Actual de la Población Nicaragüense: Análisis de Género', Asdi

'Estrategia reforzada de Reducción de la Pobreza', Borrador, pp. 1–37.

'Matriz de Acciones de Política: Estrategia Reforzada para la Reducción de la Pobreza', Anexo V, pp. 97–126.

'Plan Nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y sexual', Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer; Niña y Adolescencia, Nicaragua 2001–2006.

Julie Catterson y Mónica Broden, 'Resultados del Análisis de las Estrategias de Asdi para Centro América y Nicaragua, 1996–2000', Sida, Septiembre 2000.

'El Estado de la Región: Un Informe del Desarrollo Humano Sostenible en Centro América', Asdi 1999, Primer Informe, pp. 3–62.

'Trabajo Sueco por la Igualdad de Género', Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, pp. 2–27.

PRODEL

Irene Vance, Jorge Vargas, 'Informe Final de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local (PRODEL) en Nicaragua', Mayo 1996, pp. 1–82.

'Informe Final: Primera Fase del Programa de Desarrollo Local (PRODEL)', Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Managua, Abril de 1998.

Irene Vance, Jorge Vargas, 'Programa de Desarrollo Local en Nicaragua', PRODEL, Evaluación de Asdi, 96/47.

'Programa de Desarrollo Local: Plan Operativo del 2000', Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, 27 de Abril del 2000.

‘Programa de Desarrollo Local (PRODEL), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal’, Managua, Septiembre de 1997.

‘Programa de Desarrollo Local (PRODEL)’, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Managua, Septiembre de 1997.

‘Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana: Asamblea de Gobernadores’, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

PROSILAIS

Marta Medina, Ulf Färnsveden, Roberto Belmar, ‘Apoyo de Asdi al Sector Salud de Nicaragua’, Evaluación Asdi, 99/11.

‘Informe Final: PROSILAIS en Nicaragua (Fase II)’, OPS, enero 2000.

‘Seguimiento al Apoyo de Asdi al Sector Salud de Nicaragua’, Grupo de Estocolmo para Estudios del Desarrollo, pp. 1–16.

Dr. Roberto Belmar, ‘Misión de Monitoreo PROSILAIS III’, pp. 1–15.

‘PROSILAIS: Apoyo a los Sistemas Locales de Salud – SILAIS – en Chinandega, Estelí, León, Madriz, Nueva Segovia y la RAAS’, UNICEF – Nicaragua.

‘Proyecto de Desarrollo de los SILAIS de Chinandega, Estelí, León, Madriz, Nueva Segovia y RAAS: PROSILAIS’, República de Nicaragua, pp. 2–38.

‘Proyecto III Fase: Julio 2000–Junio 2003’, República de Nicaragua, Ministerio de Salud, Mayo 2000, pp. 1–58.

‘Proyecto Prosilais: 1 Semestre Año 2000’, Asdi-MINSA-OPS/OMS-UNICEF, pp. 2–9.

‘Reunión Anual de PROSILAIS entre Nicaragua y Suecia: 27–30 enero 1997’, Minutas de Acuerdo.

‘Términos de Referencia: Servicios de Consultoría para la Valoración de la Ayuda de Asdi al Sector Salud en Nicaragua’, PROSILAIS III, 2000–2002.

Academia de la policía nacional

‘Edición II Aniversario: Febrero 2001’, Visión Policial, pp. 2–31.

‘Estudio Sobre la Academia de la Policía de Nicaragua’

‘Informe Anual de Actividades: Enero-Diciembre de 1998’, Asdi-IIDH-POLICIA NACIONAL, Managua, abril de 1998.

‘Informe de Actividades: Enero-Diciembre de 1999’, Asdi-IIDH-POLICIA NACIONAL, Managua, mayo 2000.

‘Managua, 26 de Octubre del 2000’, IIDH.

‘Memoria: Presentación del Modulo Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia’, Policía Nacional y Radda Barnen de Suecia.

‘Modelo Educativo de la Policía Nacional de Nicaragua’, Policía Nacional Academia, Managua 15 de marzo del 2000.

‘Programa de Modernización y Desarrollo de la Policía Nacional de Nicaragua para el Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana’, República de Nicaragua, Octubre del 2000.

‘Proyecto de Cooperación Sueca a la Academia de la Policía Nacional de la República de Nicaragua’, Policía Nacional Academia de Policía, Junio de 1997.

‘Proyecto de Cooperación Sueca a la Academia de la Policía Nacional de la República de Nicaragua’, Policía Nacional Academia de Policía, Junio de 1997, pp. 1–45.

‘Respondiendo a Necesidades de Seguridad Ciudadana de Mujeres y Hombres’, Políticas Públicas Género Cuadernos.

‘San José, 26 de agosto de 1998: 005-N’, IIDH, pp 1–20.

RAAN/Asdi/RAAS

‘Acuerdo de Apoyo Institucional a la Región Atlántica Sur (RAAS), 1997–2000’.

Elizabeth Lewin, Christian Ahlund, Regina Quintana, ‘Acceso a la Justicia en la Nicaragua Rural: una evaluación independiente del impacto de las Casas de Jueces Locales’, Asdi, 99/9.

‘Desarrollo Democrático en la Costa Atlántica de Nicaragua’, Noviembre de 1996.

‘Diseño de un Plan Indicativo de Acción para el Fortalecimiento de los Consejos y Administraciones Regionales de la Costa Atlántica de Nicaragua’, IIDH/CAPEL, Febrero, 1996.

‘El modelo de salud de la Región: Autónoma del Atlántico Norte’, Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense.

‘Evaluación de la Cooperación de Suecia a Nicaragua en el área de Democracia y Derechos Humanos (1997–2000)’, INFORME, 28 de Noviembre de 2000.

‘Informe del Equipo Externo de Monitoreo y Asesoría: Enero de 1999’, Programa de Apoyo Institucional a las Regiones Autónomas, pp. 2–22.

‘Informe del Equipo Externo de Monitoreo y Asesoría: Julio-Agosto de 1999’, Programa de Apoyo Institucional a las Regiones Autónomas, pp. 3–19.

Miguel González Pérez, ‘Informe Especial sobre: Desarrollo Institucional

en la Costa Atlántica de Nicaragua 1996–1998’, Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua, Noviembre de 1998.

‘Minutas de Acuerdo y Ayuda Memoria de la Misión Conjunta Asdi-BID: a la Costa Atlántica’, 4 al 9 de febrero de 2001.

‘Mujeres de la RAAN Construyendo el porvenir’, la Boletina, Noviembre 2000.

Nadine Jubb, Dionys Law, ‘Qué sabemos sobre mujeres, género y etnia en la Costa Caribe de Nicaragua’, CIIR, CEDEHCA, Octubre 2000.

‘Acuerdo Específico Entre el Gobierno de Suecia y el Gobierno de Nicaragua para el Apoyo Institucional Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua 1997–2000’, pp. 1–5.

Hans Petter Buvollen, Mario Rosales Ortega, Leticia Velázquez Zapata, ‘Fortalecimiento Democrático en la Costa Atlántica de Nicaragua’, Asdi, Evaluación 00/19.

Anexo 5

Objetos de Estudio: Nicaragua

Marco de Referencia Analítico I – Nicaragua: PROSILAIS

		Nivel de Intervención			
Objetos de Estudio	Interrogantes Específicas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.	Métodos y herramientas	
<p>¿QUÉ?</p> <p>Objetivo de Igualdad de Género reflejado en el diseño de la intervención y en la ejecución</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Obstáculos y oportunidades perdidas? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo son incorporadas las necesidades de salud de hombres y mujeres en el diseño de los servicios de salud, especialmente las necesidades de salud sexual y reproductiva ? • ¿Cómo fueron incorporadas las necesidades de hombres y mujeres trabajadoras de salud voluntarias en ese diseño? • ¿Se incluye la participación de grupos de hombres y mujeres en la identificación de necesidades como parte de los diagnósticos locales de salud? 	<p>Managua (MINSA/OPS/UNICEF y Asdl) En Esteli, Nueva Segovia y RAAS en 4 niveles claves del SILAIS:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Oficinas Departamentales; – Centros de Salud Municipales; – Puestos de Salud; – Casas Bases 	<p>MINSA PROSILAIS servicios de salud integral para mujeres</p> <p>OPS PROSILAIS servicios de salud integral para mujeres;</p> <p>Personal UNICEF PROSILAIS</p> <p>Asesor Asdl</p> <p>Directores de SILAIS en el nivel departamental</p> <p>Oficinas del SILAIS para Atención integral a la mujer</p> <p>Consejos consultivos de SILAIS</p> <p>Enfermeras</p> <p>Trabajadores/as de salud pagados/as y voluntarios/as</p>	<p>Documentos de monitoreo y evaluaciones, así como informes de diagnósticos de salud.</p> <p>Entrevistas con informantes claves, entrevistas con asesor de Asdl, con funcionarios y consultores</p> <p>MINSA/OPS/ UNICEF-SILAIS, Personal de atención integral a la mujer y género, consejos consultivos y directores de SILAIS</p> <p>Talleres participativos con trabajadoras/es de salud pagadas/os y voluntarias/os (la mayoría serán mujeres.</p>	
<p>Relaciones, sinergias, conflictos, entre Reducción de la Pobreza Igualdad de Género</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Incluyen las estrategias e intervenciones anti pobreza de Asdl y de Nicaragua la salud? • ¿Hay estadísticas desagregadas por Sexo en los resultados de salud recogidos del PROSILAIS? • ¿Toman en cuenta las políticas y servicios del impacto económico del pago de tarifas y el efecto diferenciado para mujeres y hombres usuarias? • ¿Son vistos los resultados de salud como elementos de la pobreza según sea experimentada por mujeres y hombres? 	<p>Embajada de Suecia en Managua Oficinas MINSA/OPS/UNICEF Todos los 4 niveles de las estructuras del SILAIS</p> <p>Niveles que no son parte del SILAIS como los hospitales</p>	<p>Los mismos de arriba pero con especial énfasis en los 4 niveles de la administración del SILAIS en Esteli, Nueva Segovia y RAAS</p>	<p>Revisión de los documentos de la estrategia de la pobreza</p> <p>Entrevistas con informantes claves</p> <p>Talleres con trabajadores de la salud y promotores voluntarios</p>	

		Nivel de Intervención		
Objetos de Estudio	Interrogantes Específicas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.	Métodos y herramientas
<p>¿CÓMO?</p> <p>Participación de Actores (Incluyendo Dialogo con Asdi) •</p>	<p>naturaleza de la participación de trabajadoras y trabajadores de salud y de voluntarias/os de salud en la planificación de las acciones en el SILAIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diferentes formas de participar en las decisiones del contenido y entrega de los servicios • ¿Cuál es el papel del consejo consultivo del SILAIS? • ¿Cómo ha sido el diálogo entre Asdi, MINSA, OPS, y UNICEF sobre la aplicación igualdad de género en el SILAIS? 	<p>Se realizará tanto en las sedes de Asdi, MINSA, UNICEF, OPS como en los Departamentos de Estelí, Nueva Segovia y RAAS. Cada SILAIS será observado en las oficinas departamentales, centros de salud del municipio, puestos de salud y en el nivel de base del promotor de salud</p>	<p>Como arriba pero con atención especial a los y las trabajadores/as pagados/as y voluntarios/as de salud y a la posibilidad de valorar el diálogo entre Asdi y MINSA</p>	<p>Como se indica arriba, además de los grupos focales con proveedores – hombres y mujeres- de servicios de salud en los niveles locales – voluntarios/as y pagados/as.</p> <p>Atención especial al diálogo entre Asdi y MINSA y otros donantes y organizaciones multilaterales para determinar quiénes y cómo están concentrándose en género.</p>
<p>Estrategia de integración de género – grados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cero evidencia • Formal • Analítica • Integrado en el diseño • En la ejecución • En el seguimiento y la evaluación <p>Vínculos con otras iniciativas de formulación de políticas de igualdad de género</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Véase arriba el primer punto bajo Que? : ¿está el objetivo de la igualdad de género reflejado en el diseño y la ejecución de la intervención? • ¿Hay concentración especial en los elementos de diseño orientados hacia la salud sexual y reproductiva y los derechos de las mujeres • ¿Tienen seguimiento las acciones específicas de la salud de la mujer en los niveles nacionales y de SILAIS? 	<p>Se realizará tanto en las sedes de Asdi, MINSA, UNICEF, OPS como en los Departamentos de Estelí, Nueva Segovia y RAAS. Cada SILAIS será observado en las oficinas departamentales, centros de salud del municipio, puestos de salud y en el nivel de base del promotor de salud</p>	<p>MINSA-PROSILAIS servicios de salud integral para mujeres OPS-PROSILAIS servicios de salud integral para mujeres; Personal UNICEF-PROSILAIS Asesor Asdi Directores de SILAIS en el nivel departamental Oficinas del SILAIS para Atención integral a la mujer</p>	<p>Entrevistas a informantes claves y revisión de documentos de monitoreo y evaluaciones del SILAIS</p>

Nivel de Intervención				
Objetos de Estudio	Interrogantes Específicas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.	Métodos y herramientas
	<ul style="list-style-type: none"> ¿Hay seguimiento y evaluación de cómo impactan económicamente a mujeres y hombres las políticas de servicios del SILAIS en términos de los medicamentos básicos y la recuperación de costos? 			
¿QUÉ CAMBIOS? Efectos de la intervención en la igualdad de Género <ul style="list-style-type: none"> necesidades prácticas de género/intereses y cambios estratégicos de género hombres y roles masculinos efectos de la intervención en el empoderamiento de las mujeres oportunidades perdidas intencionalmente, sin intención 	<ul style="list-style-type: none"> Efectos e impactos que tiene el SILAIS y sus servicios en la calidad y acceso que mujeres y hombres tienen en los servicios de salud Efectos e impactos del SILAIS y sus servicios en la salud sexual y reproductiva de mujeres y hombres (incluyendo VIH/Sida) Efectos sobre la responsabilidad para la salud y la planificación familiar y sobre los distintos roles que hombres y mujeres tienen en la promoción de la salud dentro y fuera de la familia Cambios generados en el SILAIS con respecto a los roles y relaciones de poder de mujeres y hombres que son trabajadores de la salud pagados/as y voluntarios/as Oportunidades para abordar la igualdad de género por la vía del SILAIS que se pudieran haber perdido a la fecha 	Se realizará tanto en las sedes de Asdi, MINSA, UNICEF, OPS como en los Departamentos de Estelí, Nueva Segovia y RAAS. Cada SILAIS será observado en las oficinas departamentales, centros de salud del municipio, puestos de salud y en el nivel de base del promotor de salud	Toda la gama de informantes claves que se detallan arriba, es decir: MINSA-PROSILAIS servicios de salud integral para mujeres OPS-PROSILAIS servicios de salud integral para mujeres; Personal UNICEF-PROSILAIS Asesor Asdi Directores de SILAIS en el nivel departamental Oficinas del SILAIS para Atención integral a la mujer Consejos consultivos de SILAIS Enfermeras Trabajadores/as de salud pagados y promotores de salud voluntarios	Entrevistas a informantes claves en todos los niveles institucional es señalados; Revisión de documentos de monitoreo y evaluaciones del SILAIS; Talleres participativos con trabajadores/as de la salud pagados/as y voluntarios/as del SILAIS

MARCO DE REFERENCIA ANALITICO I – Nicaragua: PRODEL

	Objetos de Estudio	Nivel de intervención			Métodos y herramientas
		Interrogantes Específicas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.	
¿QUÉ?	<p>Objetivo de Igualdad de Género reflejado en el diseño de la intervención y en la ejecución</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Obstáculos y oportunidades perdidas? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hubo Análisis de Género en el diseño de los cuatro componentes? ¿fueron consideradas las diferentes necesidades de mujeres y hombres en el diseño de los componentes de: infraestructura, vivienda y crédito? • ¿Hubo participación de mujeres en las actividades de apoyo institucional diseñadas? • ¿Hay información desagregada por sexo en el uso del crédito? • ¿Hubo inversiones en infraestructura que tomara en cuenta necesidades diferenciadas de género? O por consideraciones a las diferencias de otros grupos – niñez, juventud? 	<p>En Managua- Equipo de Apoyo Técnico de INIFOM para PRODELONGs que intermedian el crédito NITLAPAN y ACODEPA</p> <p>Los Municipios de Estelí, Ocotal y Somoto proveen la mejor cobertura de los cuatro componentes y las dos fases de PRODEL</p> <p>Asociaciones de Alcaldes</p> <p>En las comunidades- las unidades de PRODEL en cada municipio, consejos municipales,</p> <p>Organizaciones de Mujeres en cada ciudad y hombres que participan en los cuatro componentes del proyecto</p>	<p>Oficial de Programa de Asdi</p> <p>Equipo técnico de INIFOM para PRODEL</p> <p>Alcaldes</p> <p>Miembros de comisiones municipales</p> <p>Personal local de NITLAPAN y ACODEPA</p> <p>Unidades Técnicas en cada Municipio</p> <p>Mujeres y hombres que participan en los cuatro componentes del proyecto.</p>	<p>Revisión de documentos de diseño, de informes anuales y evaluaciones;</p> <p>Entrevistas con personal seleccionado de la sede central de Asdi</p> <p>Entrevistas claves con Asdi (Managua), INIFOM, ACODEPA, NITLAPAN, etc.</p> <p>Talleres participativos con mujeres y hombres en los cuatro componentes</p>
	<p>Relaciones, sinergias, conflictos, entre Reducción de la Pobreza Igualdad de Género</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué definiciones y mediciones de pobreza hay en el diseño y seguimiento de PRODEL? • ¿Hay diferenciación por sexo en los indicadores de pobreza usados en PRODEL? • ¿Hay percepción de conflictos y sinergias en los objetivos anti pobreza y de igualdad de género? • ¿Están considerados los roles de hombres y mujeres en la reducción de la pobreza? 	<p>Asdi en Managua/Unidad Técnica en INIFOM Managua</p> <p>ONGs</p> <p>Comisiones municipales de Estelí, Ocotal, y Somoto</p> <p>Organizaciones de Mujeres en Estelí, Ocotal, Somoto</p> <p>Operaciones de programa en el ámbito comunitario</p> <p>Mujeres y hombres que participan en los cuatro componentes</p>	<p>Oficial de Programa de Asdi; Equipo técnico de INIFOM para PRODEL;</p> <p>Alcaldes y Miembros de comisiones municipales;</p> <p>Personal local de NITLAPAN y ACODEPA;</p> <p>Unidades Técnicas en cada Municipio;</p> <p>Mujeres y hombres que participan en los cuatro componentes del proyecto.</p>	<p>Entrevistas con informantes claves</p> <p>Revisión de datos de pobreza usados en el seguimiento de PRODEL</p> <p>Talleres participativos con mujeres y hombres del componente de crédito urbano y de micro finanzas</p>

Nivel de Intervención			
Objetos de Estudio	Interrogantes Específicas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.
¿CÓMO? Participación de actores (Incluyen o no diálogo con Asdi) <ul style="list-style-type: none"> • ¿Obstáculos y oportunidades perdidas? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Participan las mujeres como un grupo identificado en la micro planificación de la infraestructura? (¿Incluyen jóvenes, hombres y mujeres adultos mayores?) • ¿Están las mujeres reconocidas como un grupo de actoras, participan en la planificación / administración del componente de vivienda? • ¿Participan las mujeres como actoras claves en las fases del componente de crédito? • ¿Participan mujeres y hombres en el componente de apoyo institucional? • ¿Hay diálogo entre Asdi e INIFOM sobre la participación y sobre los intereses y necesidades de mujeres y hombres en los programas urbanos? 	<p>INIFOM en Managua y en las comunidades (unidades de apoyo técnico) ONGs que ofrecen crédito en Managua y comunidades;</p> <p>Operaciones de PRODEL observadas en Estelí, Ocotal y Somoto;</p>	Métodos y herramientas Entrevistas con informantes claves Revisión de documentos de diseño, informes de seguimiento, actas de las reuniones de consulta con Asdi. Talleres participativos con mujeres y hombres involucrados/beneficiados en cada comunidad
Estrategia de integración de género – grados <ul style="list-style-type: none"> • Cero evidencia • Formal • Analítica • Integración en el diseño 	<p>Embajada de Suecia en Managua- Equipo de Apoyo Técnico de INIFOM para PRODEL</p> <p>ONGs que intermedian el crédito NITLAPAN y ACODEPA</p>	<p>Oficial de Programa de Asdi; Equipo técnico de INIFOM para PRODEL</p> <p>Organizaciones de mujeres</p> <p>Alcaldes</p> <p>Miembros de comisiones municipales</p>	Entrevistas con informantes claves Revisión de documentos de diseño, informes de seguimiento, actas de las reuniones de consulta con Asdi.

		Nivel de Intervención			
Objetos de Estudio		Interrogantes Específicas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.	Métodos y herramientas
	<ul style="list-style-type: none"> En la ejecución En el seguimiento y la evaluación <p>Vínculos con otras iniciativas de formulación de políticas de igualdad de género</p>	<ul style="list-style-type: none"> ¿Se usa información desagregada por sexo en el seguimiento y evaluación de los componentes infraestructura y crédito? ¿Se han hecho esfuerzos por valorar el impacto de los componentes de crédito y vivienda sobre la percepción de la pobreza y de los ingresos de mujeres y hombres? 	<p>En las comunidades- las unidades de PRODEL en cada municipio, comisiones municipales,</p> <p>Organizaciones de Mujeres en cada ciudad y hombres que participan en los cuatro componentes del proyecto</p>	<p>Personal local de NITLAPAN y ACODEPA</p> <p>Unidades Técnicas en cada Municipio</p> <p>Mujeres y hombres que participan en los cuatro componentes del proyecto</p>	<p>Talleres participativos con mujeres y hombres involucrados/beneficiados en cada comunidad</p>
¿QUÉ CAMBIOS?	<p>Efectos de la intervención en la Igualdad de Género</p> <ul style="list-style-type: none"> necesidades prácticas de género/intereses y cambios estratégicos de género hombres y roles masculinos efectos de la intervención en el empoderamiento de las mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Responden las inversiones de infraestructura a las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres? ¿Se incrementó el acceso de las mujeres al crédito y a la vivienda mejorada (incluyendo la propiedad)? ¿Qué efectos tuvo el componente de crédito en los roles productivos y reproductivos de las mujeres? ¿Hubo mejoramiento de condiciones de vida para las mujeres y los hombres (y para mujeres jefes de familia)? 	<p>Este tema será abordado mejor en el nivel municipal donde los efectos de la programación de PRODEN involucrando mujeres y hombres (así como niñez y juventud) serán más perceptibles</p> <p>Los municipios seleccionados son Esteli, Ocotal y Somoto</p>	<p>Personal de PRODEL en el municipio</p> <p>Personal de ACODEPA y NITLAPAN en el municipio</p> <p>Mujeres y hombres participantes o beneficiarios/as del proyecto</p> <p>ONGs de mujeres en el ámbito de la comunidad.</p> <p>Otras agencias que otorgan crédito</p>	<p>Revisión de informes de seguimiento y evaluación que pueden contener información desagregada por sexo</p> <p>Entrevistas con informantes claves de PRODEL, ACODEPA, NITLAPAN, organizaciones de mujeres en las tres comunidades;</p> <p>Talleres participativos con mujeres y hombres involucrados/beneficiados en cada comunidad</p>

	Objetos de Estudio	Nivel de Intervención			
		Interrogantes Específicas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.	Métodos y herramientas
	<ul style="list-style-type: none"> • oportunidades perdidas intencionalmente, sin intención 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hubo mejoramiento en la eficiencia y en la productividad dentro de los roles tradicionales de género en contraposición a los nuevos roles, especialmente para el componente de crédito? • ¿Efectos en la igualdad para la toma de decisiones dentro de las familias? • ¿Efectos en los roles masculinos dentro de la familia/desafíos a los roles masculinos tradicionales? 			

MARCO DE REFERENCIA ANALITICO I - Nicaragua: Apoyo a la Academia Nacional de Policía

		Nivel de Intervención		
Objetos de Estudio	Interrogantes Específicas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.	Métodos y herramientas
¿QUÉ? Objetivo de Igualdad de Género reflejado en el diseño de la intervención y en la ejecución <ul style="list-style-type: none"> • ¿Obstáculos y oportunidades perdidas? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hubo Estudios socio-políticos que incluyen género y policía? • ¿Es el componente de logística visto como objetivo para promover reclutas mujeres? • ¿Incluye el componente de capacitación en servicio en administración policial módulos de género? • ¿Incluye la formación de nuevos/as cadetes un módulo de género? • ¿Incluye género el componente de planificación y la formulación de la estrategia de mediano plazo de la Policía? ¿Hay un análisis de calidad que sea significativo para el género? 	<p>Academia de la Policía Nacional en Managua</p> <p>Comisión Nacional de la Policía</p> <p>Embajada de Suecia</p> <p>Instituto Interamericano de Derechos humanos (IIDH), en Managua</p>	<p>Grupo de Gerencia (Policía Nacional, IIDH, Academia de Policía)</p> <p>Policía Nacional</p> <p>Comisión de Género de la Policía</p> <p>Mujeres y hombres pasando capacitación en servicio</p> <p>Cadetes o estudiantes para policía.</p>	<p>Entrevistas con informantes claves</p> <p>Revisión de currícula y de instalaciones</p> <p>Reuniones de grupo participativas con cadetes en formación y con policías en servicio de la Policía Nacional</p>
Relaciones, sinergias, conflictos, entre Reducción de la Pobreza Igualdad de Género	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se abordan en la capacitación problemáticas policiales vinculadas a la pobreza, especialmente temas de los niños/as de la calle? • ¿Hay diferencias en los servicios según se trate de oficiales hombres o mujeres? 	<p>Academia de Policía, IIDH, Embajada de Suecia, en Managua</p>	<p>Personal de Asdi</p> <p>Personal de la Academia</p> <p>Consultor del proyecto de IIDH</p> <p>Capacitandos</p>	<p>Entrevistas con informantes claves</p> <p>Focus group</p> <p>Discusiones con capacitandos</p>
¿CÓMO? Participación de Actores (Incluyendo Diálogo con Asdi)	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de mujeres y hombres en –diseño de infraestructura, desarrollo curricular, instrucción, administración – 	<p>Academia</p> <p>IIDH</p> <p>Embajada de Suecia</p>	<p>Personal de Asdi</p> <p>Personal de la Academia</p> <p>Consultor del proyecto de IIDH</p>	<p>Entrevistas con informantes claves</p>

Nivel de Intervención			
Objetos de Estudio	Interrogantes Específicas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.
	<p>Diálogo entre Asdi y la Policía Nacional sobre Política e igualdad de género</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lazos con el proyecto apoyado por la GTZ en aspectos especiales para combatir la violencia familiar y sexual. 		<p>Personal y consultores de GTZ involucrados en la iniciativa servicios policiales en violencia intra familiar</p>
<p>Estrategia de integración de género – grados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cero evidencia • Formal • Análitica • Integrado en el diseño • En la ejecución. <p>En el seguimiento y la evaluación</p> <p>Vínculos con otras iniciativas de formulación de políticas de igualdad de género</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Véase arriba el primer punto bajo Qué; ¿ hay objetivo de igualdad de género reflejado en el diseño y ejecución de la intervención ? • ¿Se han identificado metas de participación de mujeres en la capacitación? ¿Se han logrado? • ¿Hay seguimiento y evaluación de aspectos de género en el plan operativo y en la estrategia? 	<p>Asdi Managua Policia Nacional y Academia, Managua IIDH, Managua</p>	<p>Personal de Asdi Personal de la Academia Consultor del proyecto de IIDH Personal y consultores de GTZ involucrados en la iniciativa servicios policiales en violencia intrafamiliar</p>
			<p>Revisión de documentos del diseño y de seguimiento del proyecto</p>
			<p>Entrevistas con informantes claves</p>

		Nivel de intervención			
Objetos de Estudio		Interrogantes Especificas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.	Métodos y herramientas
¿QUÉ CAMBIOS? Efectos de la intervención en la Igualdad de Género <ul style="list-style-type: none"> • necesidades prácticas de género/intereses y cambios estratégicos de género • hombres y roles masculinos • efectos de la intervención en el empoderamiento de las mujeres • oportunidades perdidas intencionalmente, sin intención 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Ha mejorado la participación de mujeres en la capacitación? • ¿Hay mejoras en la carrera policial para las mujeres? • ¿Hay cambios en las actitudes de oficiales hombres y en los servicios policiales para la violencia contra las mujeres? • ¿Hay manejo más efectivo de parte de la Policía de violencia, violación y otros delitos contra las mujeres? • Relaciones con el proyecto apoyado por la GTZ con respecto a violencia contra las mujeres 	Asdi Managua Policía Nacional y Academia, Managua IIDH, Managua	Personal de Asdi Personal de la Academia Consultor del proyecto del IIDH Personal y consultores de GTZ involucrados en la iniciativa servicios policiales en violencia intrafamiliarcapacitando	Entrevistas con informantes claves Revisión de currícula y de instalaciones Reuniones de grupo participativas con cadetes en formación y con policías en servicio de la Policía Nacional	

MARCO DE REFERENCIA ANALITICO I – Nicaragua: Desarrollo Democrático: Apoyo a las Autoridades Regionales y Locales en RAAN y RAAS

		Nivel de intervención		
Objetos de Estudio	Interrogantes Específicas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.	Métodos y herramientas
<p>¿QUÉ?</p> <p>Objetivo de Igualdad de Género reflejado en el diseño de la intervención y en la ejecución</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Obstáculos y oportunidades perdidas? 	<ul style="list-style-type: none"> • Las entrevistas preliminares y la revisión de documentos indican que no se integraron objetivos de igualdad género en las primeras fases del diseño del programa – el Equipo verificará con actores claves las razones por las cuales no se hizo y los obstáculos para esa integración en las primeras fases. • ¿Incluyó el análisis preliminar de las necesidades un análisis de género o identificó diferentes necesidades de hombres y mujeres con respecto a instituciones y estructuras democráticas? • ¿Se han incluido componentes específicos para mujeres o de igualdad de género en las discusiones de las nuevas fases, o han sido ejecutados de manera ad-hoc? • ¿Cuál ha sido el papel de Asdi con respecto a la igualdad de género en su diálogo con contrapartes claves? 	<p>Embajada de Suecia</p> <p>Coordinación del programa en su oficina principal en Managua</p> <p>Oficinas RAAN y RAAS en Managua</p> <p>Consejos Regionales en RAAN y RAAS</p> <p>Consejos Municipales (fase 2)</p>	<p>Asesor de Asdi para el programa</p> <p>Coordinador del programa en la oficina de Managua</p> <p>Consejos regionales y municipales</p> <p>Representantes de organizaciones de mujeres en el ámbito nacional y local que puedan articular las necesidades de igualdad de género con intereses de democratización de estructuras en RAAN y RAAS</p>	<p>Revisión de documentos del programa incluyendo los diseños de las fases una y dos e informes de seguimiento y evaluación.</p> <p>Entrevistas con informantes claves, dentro y fuera del programa, que puedan ofrecer una historia de su desarrollo y evolución</p> <p>Este proyecto no tiene un alcance que permita abordar beneficiarios/as hombres y mujeres excepto a través de intermediarios, de manera que la evaluación se centrará en entrevistas con informantes claves</p>

Nivel de Intervención			
Objetos de Estudio	Interrogantes Específicas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.
Relaciones, sinergias, conflictos, entre Reducción de la Pobreza Igualdad de Género	<ul style="list-style-type: none"> Lazos establecidos entre instituciones democráticas y estructuras legales y esfuerzos por atender la pobreza en RAAN y RAAS Reconocimiento de las diferencias de género en los programas anti pobreza de RAAN y RAAS 	Igual que arriba	Igual que arriba Entrevistas con informantes claves y revisión de las estrategias de reducción de la pobreza de RAAN y RAAS, y de la participación de Asdi
Participación de actores (incluyendo diálogo con Asdi)	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cómo se manejó la participación durante el diseño y ejecución del programa? ¿Quiénes participaron en el diseño y ejecución de las fases una y dos? ¿Cómo manejó Asdi el asunto delicado del diálogo sobre democracia, autonomía y descentralización? ¿Hubo oportunidades para incorporar la igualdad de género en el diálogo? ¿Cómo se tomaron las decisiones en cuanto a qué políticas claves enfatizar en el diálogo entre Asdi y las contrapartes? 	Como un ejercicio en la devolución democrática y la autonomía (así como construcción de capacidades) puede ser mejor concentrarse en analizar el diálogo Asdi-contraparte en Managua y la participación principalmente dentro de RAAN y RAAS.	Asesor de Asdi para el programa Coordinador del programa en la oficina de Managua Consejos regionales y municipales Representantes de organizaciones de mujeres en el ámbito nacional y local Representantes de partidos políticos locales y de sindicatos Entrevistas con informantes
¿CÓMO?			claves en Managua y en RAAN y RAAS Revisión de documentos de diseños y evaluaciones del programa.

		Nivel de Intervención		
Objetos de Estudio	Interrogantes Específicas	Concentración institucional o geográfica de la evaluación	Informantes claves, participantes de focus groups, etc.	Métodos y herramientas
¿QUÉ CAMBIOS? Efectos de la intervención en la Igualdad de Género <ul style="list-style-type: none"> • necesidades prácticas de género/intereses y cambios estratégicos de género • hombres y roles masculinos • efectos de la intervención en el empoderamiento de las mujeres • oportunidades perdidas intencionalmente, sin intención 	• ¿Qué análisis se hizo de temas y necesidades de igualdad de género relacionados con el desarrollo democrático en RAAN y RAAS? ¿Quién lo hizo? • ¿Qué roles juegan las mujeres y los hombres en las autoridades locales y regionales de RAAN y RAAS? • ¿Han identificado las organizaciones de mujeres necesidades especiales para las mujeres con relación a la estructura y funciones de las autoridades locales y regionales? • ¿Qué temas claves definen las diferencias e intereses políticos con respecto a la democracia en? ¿Es el género uno de esos temas? • ¿Qué documentación secundaria está disponible sobre la situación de la igualdad de género en RAAN y RAAS? ¿Se relaciona la igualdad de género a estructuras de gobierno y marcos legales?	Para este tema será necesario concentrarse en las estructuras democráticas creadas o apoyadas en RAAN y RAAS, esto es consejos regionales y municipales, y las formas en que ahí se identifican y se abordan los objetivos y los temas de igualdad de género.	Asesor de Asdi para el programa Coordinador del programa en la oficina de Managua Consejos regionales y municipales Representantes de organizaciones de mujeres en el ámbito nacional y local Representantes de partidos políticos locales y de sindicatos Entrevistas con informantes	claves de la oficina del programa en Managua, así como de los consejos regionales y locales (hombres y mujeres) Entrevistas con informantes claves en organizaciones nacionales y locales de mujeres que operan en RAAN y RAAS Revisión de documentación secundaria sobre la situación de igualdad de género en RAAN y RAAS

Anexo 6

Términos de Referencia: Evaluación del Apoyo de Asdi para la Integración de la Igualdad de Género en la Cooperación para el Desarrollo

Antecedentes

La igualdad entre mujeres y hombres esta ahora colocada firmemente en la agenda internacional después de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing en 1995. La Plataforma de Acción de Beijing adoptada en la Conferencia reconoce claramente que la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son esenciales para atender preocupaciones centrales del desarrollo, como son la pobreza y la inseguridad, y para alcanzar un desarrollo sostenible, centrado en la gente. Este reconocimiento está también reflejado en políticas para el desarrollo de donantes bilaterales y agencias internacionales, así como de países contrapartes en el Sur.

En mayo 1996 el Parlamento sueco estableció la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en países contrapartes como un objetivo de la cooperación para el desarrollo entre Suecia y países contrapartes. El énfasis en la igualdad entre mujeres y hombres está basado en dos premisas importantes: primero, que la igualdad es un asunto de derechos humanos; y segundo, que la igualdad es una precondition para un desarrollo efectivo y sostenible centrado en las personas.

La igualdad de género puede ser definida como iguales derechos, oportunidades y obligaciones de hombres y mujeres y un creciente potencial de mujeres y hombres para influir, participar y beneficiarse de los procesos de desarrollo. A través de esta definición se le da un papel central a la participación de actores en todos los esfuerzos por promover la igualdad de género. En consecuencia, también jugará un papel importante en la evaluación que se esboza abajo.

En junio 1996 el gobierno sueco estableció lineamientos para la promoción de la igualdad de género en la cooperación internacional para el desarrollo. Estos lineamientos son la base del Programa de Acción de Asdi para promover la igualdad de género, que fue aprobado en abril 1997. El Programa de Acción comprende una política, un análisis de experiencia y un plan de acción. Cubre un período de cinco años, de 1997 a 2000. El Programa de Acción enfatiza la importancia de entender y afectar las causas estructurales de las desigualdades de género, particularmente aquellas relacionadas a las decisiones económicas y a la independencia económica; a la representación en las decisiones políticas y en la administración; y en los derechos humanos.

El Programa de Acción se centra en una estrategia de incorporación del objetivo de igualdad de género como eje transversal. Esta estrategia se propone colocar los temas de igualdad de género en el centro de amplias decisiones de políticas, de estructuras institucionales y asignación de recursos para objetivos y procesos de desarrollo. La transversalidad implica que en todas las políticas, estrategias e intervenciones de desarrollo debe mantenerse la atención a las condiciones y situaciones relativas a las diferentes categorías de mujeres y hombres, y de muchachos y muchachas. Los análisis de sus respectivos papeles, responsabilidades, del acceso y control sobre recursos y procesos de decisiones, necesidades y potencialidades se establecieron como pasos iniciales importantes en el enfoque de la transversalidad o incorporación como eje transversal. La evaluación esbozada abajo valorará si se ha hecho análisis de género sistemático y si se ha permitido influir en la intervención, ya sea al inicio durante el diseño, o más tarde, durante la ejecución y el seguimiento. ¿Se incluyó en los factores que influyen en los resultados una estrategia de transversalidad para promover la igualdad de género? ¿Qué otros factores pueden ser identificados como importantes para los resultados?

Las intervenciones transversales deben ser combinadas con diálogo y consultas entre Suecia y los países contrapartes. Por ejemplo, en el proceso de formulación de la estrategia de país y en las negociaciones sobre programas sectoriales específicos, la igualdad entre hombres y mujeres debe ser considerada como parte integral de las discusiones sobre el desarrollo nacional. El diálogo debe ser utilizado para llegar a acuerdos sobre objetivos adecuados, metas e indicadores de progreso para promover la igualdad de género entre mujeres y hombres en el ámbito nacional durante el proceso de formulación de la estrategia de país de Asdi y dentro del contexto de programas y proyectos individuales.

Razones para la evaluación

Asdi había encargado ya estudios que valoran cómo y en qué medida están abordados los temas de igualdad de género y de pobreza en los documentos de estrategia de país e informes de evaluación. El valor agregado de esta evaluación está en que va más allá del análisis de documentos e informes para valorar, en la medida de lo posible, los cambios con relación a la igualdad de género a los cuales han contribuido las intervenciones. Como el Programa de

Acción de Asdi será revisado durante 2001, es importante lograr más conocimiento sobre los resultados y lecciones de los esfuerzos para promover la igualdad de género en la cooperación para el desarrollo.

Propósito y alcance de la evaluación

El propósito de la evaluación es:

- Valorar cómo está reflejada la estrategia de Asdi de incorporación de la igualdad de género como eje transversal en el proceso de la estrategia de país, e.g.
- Valorar la calidad del análisis de género en el proceso de formulación de la estrategia de país;
- Valorar si la igualdad de género es promovida en el diálogo con el país contraparte durante el proceso, y cómo se hace
- Valorar los cambios estratégicos y prácticos con respecto a la promoción de igualdad de género con los cuales han contribuido o pueden contribuir las intervenciones apoyadas por Asdi
- Proveer insumos para una comprensión más a fondo del significado concreto de los siguientes conceptos en las intervenciones apoyadas por Asdi: igualdad de género, empoderamiento de las mujeres, participación de actores, cambios estratégicos y prácticos con respecto a la igualdad de género y a su incorporación como eje transversal.
- Los usuarios de las lecciones aprendidas en la evaluación esbozada aquí son el personal de Asdi en Estocolmo y en los países involucrados. Las lecciones aprendidas serán también del interés de otros actores en los países contrapartes. El proceso de evaluación debe diseñarse de tal manera que tanto el personal de Asdi como actores en los países contrapartes puedan recibir retroalimentación con los resultados de la evaluación.

Métodos

Estudios de casos

Los estudios de caso se realizarán en el ámbito de país y de intervención. Al equipo consultor no se le pidió específicamente hacer relaciones entre los dos ámbitos.

En el ámbito de país, tres países con ayuda sueca son seleccionados como estudios de caso, Sur África, Nicaragua y Bangladesh. Estos casos proveen información sobre cómo se refleja la estrategia sueca de eje transversal de la igualdad de género en el análisis y diálogo durante el proceso de formulación de estrategia de país. Estos casos fueron seleccionados por las siguientes razones:

- Representan diferentes regiones en donde Asdi esta activa como agencia donante;
- Los países adoptaron la Plataforma de Acción de Beijing;
- Los países ratificaron la CEDAW o Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (Bangladesh con reservas)
- Un proceso de formulación de estrategia de país se comenzó y completó después de junio 1996;
- Los temas de igualdad de género están incluidos en los acuerdos de cooperación para el desarrollo.

En el ámbito de cada intervención, Asdi seleccionó cuatro intervenciones en Sur África y Nicaragua respectivamente. Se incluyen en el anexo 1. los criterios de selección se indican abajo.

Intervenciones que llenan uno o dos de los criterios siguientes:

- Donde la igualdad de género ha sido incorporada como eje transversal o inicialmente durante el diseño o más tarde durante la ejecución;
- Que pueden contribuir a cambios prácticos o estratégicos con respecto a la igualdad de género (una alternativa donde las intervenciones con la incorporación del género pudo no haber sido un criterio de selección);

Intervenciones que llenan todos los tres criterios siguientes:

- Con potencial para ofrecer lecciones para el apoyo de Asdi a la promoción de la igualdad de género;
- Donde un nuevo acuerdo se firmó después de junio 1996;
- Que representan de 3 a 4 sectores donde Asdi está participando como donante.

En lo que a Bangladesh concierne la Embajada de Suecia está realizando un estudio para ver cómo la perspectiva de igualdad de género está orientando las intervenciones planificadas entre 1997 y 2000. El equipo consultor va a usar este estudio para la selección de 1 a 2 intervenciones que se van a evaluar, y va a aplicar los criterios de arriba que sean aplicables. Asdi aprobará la selección hecha.

Dentro del marco de trabajo de las intervenciones escogidas, el equipo consultor debe identificar objetos de estudio y sobre esa base elaborar su primer informe.

Participación de actores

Conceptos tales como igualdad de género y empoderamiento de las mujeres están ampliamente definidos (favor ser el anexo 2) en el Programa de Acción de Asdi. Estos conceptos pueden ser entendidos y aplicados de varias mane-

ras en diferentes contextos. Es más, el avance hacia la igualdad y el empoderamiento puede darse en dos niveles principales, en el ámbito de la persona y en un sentido más amplio en niveles estructurales que implican cambios para categorías de personas o grupos. En consecuencia, la participación de actores es clave para la realización de esta evaluación.

La participación de actores tomará la forma de consulta activa con grupos de actores de mujeres y hombres en los países contrapartes, tales como beneficiarios/as, ejecutores/as de proyecto, funcionarios y funcionarias de ministerios, etc., grupos de actores dentro de Asdi y en las distintas embajadas suecas. Es importante combinar métodos como las discusiones de grupos focales con entrevistas individuales, y hacer análisis cruzados con distintos actores.

Información desagregada de género

No es necesario decir que toda la información en el informe de evaluación debe tener una desagregación por género.

El trabajo asignado

Esta sección de los Términos de Referencia consistirá en tres partes diferentes que siguen al «Propósito y alcance» de la evaluación.

¿Cómo se refleja la estrategia de Asdi de la transversalidad de la igualdad de género en la estrategia de país?

El equipo consultor va a analizar la documentación de la estrategia de país y entrevistar actores

- Para la Estrategia de País (Análisis de País y Análisis de Resultados) ¿Refleja el documento mismo de la estrategia de país ese análisis con respecto al género? En otras palabras, ¿tiene la Estrategia de País el género como eje transversal?

¿El análisis de género toma en consideración y refleja los siguientes temas?

¿Cuál es la calidad del análisis de género en el proceso de la estrategia de país?

- ¿Se comenzó con el análisis de género o se integró éste en la documentación de antecedentes del contexto local?;
- intereses y necesidades estratégicas y prácticas priorizadas por el gobierno nacional;
- intereses y necesidades estratégicas y prácticas priorizadas por los principales ONGs y/o OSC;
- limitaciones y problemas para atender estas necesidades e intereses;
- formas de atender estas limitaciones y problemas;

- participación de hombres y mujeres, y jóvenes en la atención de estos intereses y necesidades;
- otros factores importantes en el contexto local;
- ¿En qué medida están las áreas priorizadas para la igualdad de género de la Estrategia de País guiadas por las áreas priorizadas señaladas en el Programa de Acción de Asdi?; ¿y por las áreas priorizadas de los Manuales Especiales de Asdi para la incorporación de la perspectiva de género en los diferentes sectores?. Concretamente, ¿reflejan las áreas priorizadas de igualdad de género de la Estrategia de País los énfasis en los intereses estratégicos de género del Programa de Acción?. ¿Refleja el análisis en la Estrategia de País el enfoque de igualdad de género del Programa de Acción o refleja un enfoque de «Mujer en el Desarrollo»?
- ¿Es posible ver lazos, sinergias y/o conflictos en el proceso de estrategia de país entre el objetivo de igualdad de género y otros objetivos de la cooperación sueca para el desarrollo, particularmente el objetivo general de reducción de la pobreza?

El diálogo durante el proceso de la estrategia de país

- ¿Cómo se conducen las negociaciones con el país contraparte con respecto a la igualdad de género? ¿Hubo diálogo entre los gobiernos sobre temas de igualdad de género? ¿Qué temas se levantaron en el diálogo?

¿Cómo se reflejan el análisis de género y el diálogo en los documentos principales y acuerdos?

- ¿El Plan de País y el Acuerdo sobre la cooperación para el desarrollo entre Suecia y el país contraparte en cuestión reflejan las preocupaciones sobre la igualdad de género que se expresan en el Análisis de País y en la Estrategia de País? ¿Reflejan estos documentos los temas de igualdad de género que surgen en el diálogo entre los dos gobiernos? ¿Hay objetivos y/o indicadores para lo que se logra cuando se trata de la igualdad de género? Esto es, ¿están los contenidos del Plan de País y del Acuerdo sobre la cooperación para el desarrollo permeados con el eje transversal de la igualdad de género?

Cambios estratégicos y prácticos con respecto a la promoción de la igualdad de género

El análisis de la consultoría se basará en entrevistas con actores y en el análisis de la documentación sobre el país y el proyecto. Dadas las dificultades de medición y valoración de los cambios estratégicos y prácticos con respecto a la igualdad de género, es esencial que el equipo consultor trabajen de manera analítica y discutan en el informe de evaluación los desafíos que surgen con los métodos. Los/as consultores/as tendrán estrecho contacto con Asdi durante esta parte del trabajo de evaluación.

Análisis de actores para la evaluación

Para determinar qué grupos de actores serán consultados durante la evaluación, los consultores realizarán un análisis de actores. El equipo consultor establecerá primero los grupos primarios y secundarios de actores en la documentación de cada proyecto y su composición en términos de sexo y otros factores claves. Con este punto de partida, el equipo consultor profundizará este análisis de actores, si se considera necesario.

Objetivos e indicadores de progreso hacia la igualdad de género en las intervenciones

El concepto de igualdad de género tiende a estar cargado de valores y toma distintos significados en contextos diferentes y aún con personas diferentes. Además, promover la igualdad de género implica promover un proceso de cambio y el cambio puede ser difícil de capturar en indicadores. En consecuencia, es necesario que los objetivos e indicadores de igualdad de género en las intervenciones sean relativos al contexto específico. El primer paso en la identificación de objetivos e indicadores específicos al contexto es establecer qué objetivos e indicadores se definen en el documento de proyecto. En segundo lugar, el equipo consultor seleccionarán y entrevistarán representantes de actores primarios y secundarios de la intervención. Si hay fuertes opiniones divergentes entre actores/as durante las entrevistas sobre objetivos e indicadores éstas deben ser tomadas en cuenta y formar parte del análisis de cambios estratégicos y prácticos con respecto a la igualdad de género. El segundo paso, las entrevistas de actores, se hará más importante si los objetivos e indicadores en el documento de proyecto no son los suficientemente específicos para ser usados en la evaluación.

Cambios estratégicos y prácticos con respecto a la promoción de la igualdad de género

El equipo consultor valorará los cambios estratégicos y/o prácticos con respecto a la promoción de la igualdad de género con los cuales ha contribuido o puede contribuir la intervención seleccionada. Si hay cambios prácticos identificados, el equipo consultor discutirá si éstos pueden llevar a cambios estratégicos. ¿Qué actividades se han hecho en el marco de la intervención? ¿Cuáles son sus efectos inmediatos previstos o no previstos con respecto a la igualdad de género? ¿Cuáles son los efectos inmediatos positivos y negativos sobre la igualdad de género? Si hubo efectos en la igualdad de género, ¿qué se pueden decir ahora sobre la duración de esos efectos?

Una interrelación compleja de varios factores influye en la medida en que se promueve la igualdad de género en los proyectos: factores en el contexto social y en el sector de la intervención (e.g. salud) junto con factores que tienen que ver con la ejecución y organización de la intervención y con los papeles de distintos actores femeninos y masculinos en esa ejecución y organización. Es específicamente importante valorar éstos dos últimos factores. El equipo

consultor discutirá qué pudo haber causado o contribuido a los efectos en la igualdad de género. ¿Qué factores han tenido peso en la promoción de la igualdad de género o impedido la promoción de la igualdad de género? ¿Por qué?

¿Cuál ha sido el papel de los diferentes grupos de actores en la promoción de la igualdad de género? ¿Han sido activos o pasivos? Específicamente, ¿cuál ha sido el papel de Asdi para influir en la igualdad de género en las intervenciones? ¿Ha levantado Asdi el tema de la igualdad de género en las discusiones con las contrapartes? ¿Ha jugado un papel activo o pasivo?

¿Qué análisis de aspectos de la igualdad de género de la intervención se realiza en el Memorando de Valoración de Asdi? Se deben hacer las mismas consideraciones de la sección 5.1.1 cuando se valora la calidad del análisis de género. ¿Es posible decir algo sobre la relación entre la calidad del análisis de género en el Memorando y cómo los temas de igualdad de género se integran en la intervención?

¿Es posible ver lazos, sinergias, y/o conflictos en la intervención entre el objetivo de igualdad de género y otros objetivos de la cooperación sueca para el desarrollo, particularmente el objetivo general de reducción de la pobreza?

En el caso de Bangladesh, una intervención seleccionada para esta evaluación puede ser un apoyo a un Programa Sectorial, favor ver Anexo 1.

Entendiendo los conceptos

EL EQUIPO CONSULTOR DISCUTIRÁ EL SIGNIFICADO CONCRETO DE LOS CONCEPTOS SIGUIENTES EN LAS INTERVENCIONES SELECCIONADAS: IGUALDAD DE GÉNERO, EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES, PARTICIPACIÓN DE ACTORES, INCORPORACIÓN Y EFECTOS ESTRATÉGICOS Y PRÁCTICOS DE IGUALDAD DE GÉNERO. LA MANERA EN QUE ESTOS CONCEPTOS SON ENTENDIDOS Y APLICADOS POR PARTE DE ACTORES PRIMARIOS PUEDE SERVIR DE INSUMO PARA UN MEJOR ENTENDIMIENTO DE LOS SIGNIFICADOS CONCRETOS QUE TOMAN ESTOS CONCEPTOS EN LAS INTERVENCIONES APOYADAS POR Asdi.

Conclusiones y lecciones para la cooperación para el desarrollo

El equipo consultor discutirá las lecciones aprendidas con Asdi y con las contrapartes en las intervenciones para fortalecer la promoción de la igualdad de género, e.g. lecciones alrededor de:

- Cómo fortalecer el análisis de género en el proceso de estrategia de país y en las intervenciones;
- Factores importantes para influir en cambios hacia la igualdad de género, ¿qué ha funcionado bien, no tan bien y por qué?;
- Problemas y posibilidades al usar medidas o indicadores de avance hacia la igualdad de género;

- El significado concreto de los conceptos siguientes en las intervenciones apoyadas por Asdi: igualdad de género, empoderamiento de mujeres, participación de actores, incorporación y efectos estratégicos y prácticos de igualdad de género;
- Implicaciones para las intervenciones evaluadas en cuanto a cómo mejorar su trabajo de promoción de igualdad de género;
- Implicaciones para la revisión del Programa de Acción de Asdi en cuanto a la promoción de igualdad de género.

Anexo 1: Lista de intervenciones seleccionadas como estudios de caso

Nicaragua

Desarrollo Urbano, PRODEL – Programa para el desarrollo local
Sector Salud, PROSILAIS – Sistemas Locales Integrados de Salud
Gobernabilidad Democrática – Academia de Policía
Gobernabilidad Democrática – Autoridades Regionales y Locales de la
Costa Atlántica

Sur África

Desarrollo Urbano, CUP – Plan Urbano Extensivo, Kimberley
Desarrollo Urbano, TPL – Árboles, Pavimento e Iluminación, Kimberley
Gobernabilidad Democrática, Autoridades Locales, Provincia del Cabo
Norte
Gobernabilidad Democrática, StatsSA – Estadísticas Suecia

Bangladesh

La Embajada de Suecia en Bangladesh está realizando un estudio para ver cómo la perspectiva de igualdad de género está orientando las intervenciones planificadas entre 1997 y 2000. El equipo consultor va a usar este estudio para la selección de 1 a 2 intervenciones que se van a evaluar. Asdi aprobará la selección hecha.

Dentro del marco de las intervenciones referidas el equipo consultor identificará objetos de estudio de interés y los elaborará en su primer informe.

Anexo 2: Definiciones amplias

Igualdad de género: iguales derechos, oportunidades y obligaciones para mujeres y hombres y un potencial creciente para ambos, mujeres y hombres, para influir, participar y beneficiarse de los procesos de desarrollo.¹⁰

Empoderamiento de las mujeres: mujeres obteniendo más poder y control sobre sus propias vidas. Implica toma de conciencia, construcción de confianza en sí misma, expansión de las decisiones, y aumento en el acceso y control sobre recursos.¹¹

Participación de actores: un proceso mediante el cual aquellos portadores de derechos y/o intereses juegan un papel activo en las decisiones y en las actividades derivadas que les afecta.¹²

Cambios prácticos con respecto a la igualdad de género se refieren a intereses y necesidades prácticas de género. Están reflejados en la reducción de disparidades de género in la subsistencia básica y en la provisión de servicios, e.g. en condiciones de salud y acceso a atención en salud, niveles de educación y acceso a información, acceso a comida y medios de vida seguros, etc. Los intereses y necesidades prácticas no desafían *directamente* la distribución del trabajo predominante. Mujeres y hombres los experimentan dentro de sus roles aceptados tradicionalmente en la sociedad.¹³

La estrategia para trabajar hacia los objetivos y lograr los efectos mencionados arriba es la integración de la perspectiva igualdad de género (mainstreaming en inglés). El primer paso importante en el enfoque de la igualdad de género como eje transversal es un análisis de la situación de mujeres y hombres, muchachos y muchachas, e.g. análisis de papeles, responsabilidades, acceso y control sobre recursos, y los procesos de decisiones, necesidades y potencial de mujeres y hombres, y jóvenes (análisis de género).

¹⁰ Programa de Acción de Asdi para promover la igualdad entre mujeres y hombres en países contrapartes, Sida, abril 1997.

¹¹ Ibid

¹² Participación de Actores y Análisis, ODA, 1995

¹³ Definiciones para Golpear un Balance – Sobre mujeres y hombres en la cooperación para el desarrollo, Asdi, 1999, p. 11

Recent Sida Evaluations

- 01/29 Sida's Support to the Land Reform Related Activities in Poland. Mark Doucette, Sue Nichols, Peter Bloch
Department for Central and Eastern Europe
- 01/30 Sida's Support to the Land Reform Related Activities in Lithuania. Mark Doucette, Sue Nichols, Peter Bloch
Department for Central and Eastern Europe
- 01/31 Sida's Support to the Land Reform Related Activities in Latvia. Mark Doucette, Sue Nichols, Peter Bloch
Department for Central and Eastern Europe
- 01/32 Review of PAHO's project. Towards an Integrated Model of Care for Family Violence in Central America. Final Report. Mary Ellsberg, Carme Clavel Arcas.
Department for Democracy and Social Development
- 01/33 Sistematización del Proyecto de OPS. Hacia un modelo integral de atención para la violencia intrafamiliar en Centroamérica. Mary Ellsberg, Carme Clavel Arcas.
Departamento de Democracia y Condiciones Sociales.
- 01/34 Of Trees and People ...: An Evaluation of the Vietnam-Sweden Forestry Cooperation Programme and the Mountain Rural Development Programme in the Northern Uplands 1991-2000. Claes Lindahl, Kirsten Andersen, Kjell Öström, Adam Florde, Eivind Kofod, Steffen Johnsen.
Department for Natural Resources and the Environment
- 01/35 Acting in Partnership. Evaluation of FRAMA (Fund for Agricultural Rehabilitation after MITCH) Ministry of agriculture and Forestry (MAGFOR) – Sida project Nicaragua. Bengt Kjeller, Raquel López.
Department for Natural Resources and the Environment
- 01/36 Sociedad de Cooperación. Evaluación de FRAMA (Fondo de Rehabilitación para la Agricultura después del huracán MITCH) Ministerio de Agricultura y Forestal (MAGFOR) – Asdi en Nicaragua. Bengt Kjeller, Raquel López.
Department for Natural Resources and the Environment
- 01/37 Report on the Hoanib River Catchment Study Project Evaluation. Final Report. Harmut Krugman
Department for Africa
- 01/38 Sida's Support to the land Reform Related Activities in Estonia. Mark Doucette, Sue Nichols, Peter Bloch
Department for Central and Eastern Europe
- 01/39 Legal Services to the Poor People in Zimbabwe. Haroub Othman, Dorille von Riesen
Department for Africa

Sida Evaluations may be ordered from:
Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 795 23 44
Fax: +46 (0)8 760 58 95
info@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:
Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 698 5163
Fax: +46 (0)8 698 5610
Homepage: <http://www.sida.se>