

Secretaría de Inclusión Social



PLAN DE TRABAJO

Dirección de Diversidad Sexual

2010 – 2014

PLAN ESTRATÉGICO DE LA SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL 2009-2014

1. ANTECEDENTES:

Hablar de inclusión social lleva a pensar que en la realidad social del país existen segmentos de población excluidos. Para los expertos, la noción de exclusión social hace referencia a un conjunto de procesos que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales frente a factores de riesgo que pueden llevarlos a una situación de pobreza y vulnerabilidad social (FLACSO, 2000).

En ese sentido, la exclusión social se ha definido como la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel económico, social, cultural, político e institucional. El concepto de exclusión social incluye al menos tres dimensiones: (i) económica, en términos de privación material y acceso a mercados y servicios que garanticen las necesidades básicas; (ii) política e institucional, en cuanto a carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana y; (iii) sociocultural, referida al desconocimiento de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas o las preferencias o tendencias de ciertos individuos y grupos sociales (FLACSO 2000) . Se reconoce, bajo esta óptica, que pese al desarrollo económico y social que a nivel macro ha gozado el país, los beneficios del desarrollo no han llegado por igual a todos los sectores de la sociedad.

En ese contexto, hablar de exclusión social para un país como El Salvador resulta contradictorio. Si bien estos términos evocan a una situación de excepcionalidad, es decir que solo ciertos grupos son los que no pueden gozar de los beneficios que ofrece el Estado debido a diferentes factores; la realidad en El Salvador es que tal exclusión resulta más bien ser la regla. Por ello la inclusión social, más que una simple preocupación por que los programas sociales excluyen a algunos sectores particulares, resulta una línea de acción clave para el Estado, a fin de superar décadas de marginalidad y vulnerabilidad de grandes grupos sociales y con ello poder construir un verdadero Estado Democrático de Derecho.

La primera exclusión real es en términos económicos. La principal preocupación de las juventudes es el acceso a un empleo decente ante un contexto que les ofrece escasas oportunidades solamente en un sector informal. Esto es todavía más apremiante para la mujer joven, más aún si deja la escuela por un embarazo no deseado, o para las personas con discapacidad y pueblos indígenas. Esto ha llevado a que grandes porcentajes de

población lleguen a la vejez en condiciones de total precariedad, haciendo cada vez más difícil su subsistencia en una etapa de la vida caracterizada por menos oportunidades de realizar labores productivas, presencia de enfermedades degenerativas y mayor dependencia de terceros. Es claro que existe una discriminación masiva que deja en la marginalidad y la exclusión a grupos humanos a lo largo de todo su ciclo de vida.

Otro elemento importante en el ciclo de la exclusión ha sido la falta de reconocimiento de los derechos en el diseño de las políticas públicas. Reconocer los derechos de las personas significa de los grupos afectados, sino como meros objetos de las políticas públicas. Reconocer a las personas como sujetos de derechos implica por una parte, reconocer que el Estado está obligado a proporcionarle mecanismos eficaces para que las personas puedan efectivamente ejercer sus derechos conforme a sus creencias y visiones. Por otra parte, significa reconocer las realidades de los diversos grupos y brindar mecanismos para ir superando las realidades de exclusión

Cualquier normativa, programa o plan que se ejecute “a favor” de alguno de los grupos identificados, se ha caracterizado por la ausencia total de los destinatarios en los procesos de diseño y ejecución. Esto ha traído en muchos casos la poca participación de los grupos que se espera beneficiar, en parte debido a que no se ha tomado en cuenta su visión y necesidades. Esto es de mayor gravedad con los pueblos indígenas, quienes generalmente son los que menos beneficios tienen de los programas sociales.

Todo esto obliga a la Secretaría de Inclusión Social a empujar un cambio drástico en la forma que se han estado diseñando y ejecutando las políticas públicas. Este cambio comienza desde una concepción diferente sobre las políticas públicas. Dichas políticas no pueden suponer una mera atención de asistencia social, sino que se configuran en verdaderos derechos sociales cuyo cumplimiento le corresponde al Estado y de igual forma, no se pueden diseñar políticas sin el involucramiento de la población que sufre y vive en la precariedad. En ese sentido, uno de los principales desafíos de la SIS es poder impulsar un enfoque de derechos humanos que coloque a las personas como origen y fin del accionar estatal, y desde la integralidad de todos los requerimientos de su vida.

2. ORIGEN DE LA SECRETARÍA DE INCLUSIÓN SOCIAL

La Secretaría de Inclusión Social (SIS) nace dentro de la administración del Presidente Mauricio Funes a partir de una necesidad real de atención a grupos poblacionales que por diversas razones han sido marginados de políticas públicas que les permitan el ejercicio pleno de sus derechos en igualdad de condiciones que el resto de la población.

En ese sentido, la SIS procura ser una respuesta para superar la concepción de exclusión social planteada por OIT que involucra tres dimensiones: (i) económica; (ii) política y (iii) cultura, las cuales se acumulan para dificultar la capacidad de grupos sociales e individuos puedan cambiar su situación en la sociedad.

Grupos como niñez, juventud, personas con discapacidad, pueblos indígenas o adultos mayores, entre varios, no han sido favorecidos de igual forma del desarrollo. No solamente han sido marginados de cualquier beneficio que el Estado haya podido impulsar, sino que además debido a esa marginación, siguen siendo las principales víctimas de la vulnerabilidad, la pobreza y la violencia.

La Secretaría de Inclusión Social sustituye a la antigua Secretaría Nacional de la Familia, pero con un cambio radical: impulsar una visión de derechos, la cual promueva verdaderas políticas y acciones de estado a favor de la inclusión de estos grupos vulnerables. Esto significa abandonar el apoyo asistencial a grupos específicos por un trabajo coordinado que permita el desarrollo integrado de los grupos en exclusión social. Con ello, se debe tener claridad que el cambio de secretarías es mucho más que un cambio de nombre, en un giro a la institución considerada como parte del espacio de acción de la primera dama, por una institución que es el referente en inclusión social y políticas públicas con enfoque de derechos. El plan estratégico que se plantea responde al período 2009-2014.

3. SITUACIÓN DE LAS POBLACIONES EN EXCLUSIÓN SOCIAL

En El Salvador la situación económica y social tiene diversas lecturas. Si bien los informes sobre crecimiento económico sitúan al país dentro de una renta media, con un promedio de ingresos de alrededor de 3,000 por familia, la realidad es que los beneficios de la riqueza y el desarrollo no han llegado a todos y todas por igual. Según los informes de diferentes fuentes, al menos un 40% de la población experimenta algún nivel de pobreza, siendo más extremo en el área rural. De igual manera, la distribución de la riqueza presenta enormes inequidades, donde solo un 10% de la población tiene acceso al 80% de las riquezas. Esta inequidad hace que grandes grupos poblacionales vivan en condiciones de subsistencias que nos les permitan salir del círculo vicioso de la pobreza. Esta situación es aun más agravante para las mujeres, quienes en general tienen menos acceso a los mercados laborales formales, o tienen menores ingresos, tienen menos participación de los sistemas de pensiones y seguridad social, deben asumir en muchos casos los roles de padre y madre, y además son las que tienen mayor expectativa de vida pero en las mismas condiciones de marginalidad, dependencia y vulnerabilidad.

Las poblaciones que hasta el momento se han identificado como requeridas de atención inmediata son: niñez y adolescencia, juventud, personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas de la diversidad sexual y personas adultas mayores; sin embargo, esta enumeración no es taxativa y se esperan incluir otros grupos poblacionales a medida se identifiquen.

4. PRINCIPALES DESAFIOS DE LA SIS

La SIS tiene grandes desafíos ante sus manos, sobre todo en lo relacionado a la promoción e implementación de un enfoque de derechos en los diversos programas estatales. Se debe superar la visión de que cada Ministerio, Secretaría o Institución pública siga trabajando bajo un esquema atomizado, y se espera que la SIS sea ese elemento coesionador que permita tanto el trabajo integrado de todas las dependencias, como la inclusión social real y el trabajo desde el enfoque de derechos.

El enfoque de derechos impone al Estado Salvadoreño el no atomizar los servicios y lograr la articulación de todas las dependencias del estado para que se brinde una atención sin dejar fuera ninguno de los derechos humanos que son inherentes a todas las personas. Implica impulsar acciones afirmativas que tenga por objeto lograr la verdadera inclusión social, esto es contar con normas y políticas que reconozcan las limitaciones bajo las cuales han estado los grupos en exclusión y que, bajo una idea de equidad, les permitan insertarse al desarrollo y a los beneficios nacionales. El enfoque de derechos impone dejar las bases para que a largo plazo exista un cambio de actitudes, tanto de funcionarios como de las personas en general, que impulsen un verdadero respeto a los derechos humanos.

Esto comienza con un cambio de visión y misión del Estado desde sus instancias más fundamentales, y con una implementación de programas de manera diferente desde lo que se ha hecho hasta la fecha. El Estado debe garantizar que existan condiciones de ejercicio pleno de derechos y de desarrollo para todas las personas por igual, y para ello se debe procurar que la visión de inclusión social y de enfoque de derecho logre calar en cada una de sus acciones y políticas.

5. MISIÓN Y VISIÓN DE LA SIS

La Secretaría de Inclusión Social tiene como misión velar por la generación de condiciones que permitan la inclusión social, el desarrollo y protección de la persona y la familia, la eliminación de distintas formas de discriminación y el desarrollo de capacidades de acción y participación ciudadanal, desde un enfoque de derechos humanos.

En relación a la visión institucional, la Secretaría de Inclusión social es parte de la Presidencia de la República y actúa como Órgano de Coordinación entre Secretarías de Estado y otras entidades adscritas al Ejecutivo, propiciando un enfoque de derechos humanos en la formulación de políticas públicas, dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y resoluciones de los Comités y Comisiones de su competencia y en los que forma parte; y asesorar al Presidente en su función de promover la inclusión social y la equidad.

Los valores que promueve la SIS son: Reconocimiento de la persona humana como el origen y fin de cualquier actividad del Estado; la participación ciudadana como elemento sustantivo de la legitimidad democrática; la solidaridad y la equidad para todos los grupos sociales.

6. LINEAS ESTRATÉGICAS DE LA SIS

La Secretaría de Inclusión Social enfocará su accionar en tres grandes objetivos:

1. Fortalecer la institucionalidad para garantizar la incorporación del enfoque de derechos humanos e inclusión en los planes, políticas y normativas de la SIS.

El primer paso para garantizar que los grupos en exclusión social participen de los planes y programas de desarrollo, es fortalecer institucionalmente el quehacer de la Secretaría de Inclusión Social, como ente rector en esta materia. En la medida que la institución logre posicionarse dentro de la organización del Estado, se podrá impulsar una agenda pública basada en los derechos humanos e inclusión social.

2. El Gobierno ha institucionalizado la inclusión social y el enfoque de derechos como parte de sus políticas y planes.

El Estado salvadoreño, para incidir efectivamente en el cumplimiento progresivo de derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales, debe dar un primer paso en la institucionalización de la inclusión social y el enfoque de derechos como parte de las herramientas de la gestión pública. En ese contexto, la Secretaría de Inclusión social tiene el gran objetivo de procurar que todas las instituciones de Estado incluyan estos enfoques en sus acciones. Esto significa una coordinación efectiva y la eliminación de estancos que impiden un goce integral de los derechos. En ese sentido, la SIS espera poder seguir procesos que permitan comprender y aplicar el enfoque de derechos y la inclusión social.

3. Se ha contribuido al fortalecimiento de Estado democrático de Derecho, la institucionalidad y la gobernabilidad, través de insertar las políticas de inclusión en la estrategia de desarrollo del país.

Esta línea constituye la médula del trabajo de la SIS, pues se centra en el impacto del trabajo efectivo con cada uno de los grupos poblacionales considerados. En la medida que los grupos de atención de la SIS continúen en exclusión y marginalidad, se seguirá debilitando el tejido social y con ello, se pondrá en riesgo la misma institucionalidad y gobernabilidad del país. En la medida que se siga reproduciendo un modelo basado en la supervivencia de las mayorías, sin formas efectivas de romper con la pobreza, en esa medida El Salvador seguirá teniendo limitados avances en el desarrollo.

7. RESULTADOS ESPERADOS

En ese sentido, la SIS espera coadyuvar a logro de diversos resultados nacionales al final de cinco años, que hayan contribuido a sentar las bases para la institucionalización de la inclusión social y el enfoque de derechos. Se espera que con el alcance paulatino de los resultados planteados, se puedan sentar las bases para eliminar todo tipo de discriminación contra la niñez, la adolescencia, la juventud, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las personas adultas mayores, entre otros. De manera general, se espera que los resultados en los que se espera contribuir al final de cinco años sean:

Línea estratégica uno: Fortalecer la institucionalidad para garantizar la incorporación del enfoque de derechos humanos e inclusión en los planes, políticas y normativas de la SIS.

Resultado Esperado: Institucionalidad interna y enfoque de derechos fortalecida

La SIS reconoce como uno de sus primeros pasos estratégicos la consolidación institucional como ente de promoción e incorporación del enfoque de derechos desde el Órgano Ejecutivo. En ese sentido, se realizarán las acciones pertinentes para consolidarse como ente referente y rector en las áreas de enfoque de derechos e inclusión social.

Para ello se espera que la SIS debe impulsar las siguientes acciones:

- 1.1. Elaboración ejecución de planes de trabajo, normativas internas desde enfoques SIS;
- 1.2. Incidencia para la elaboración de procedimientos institucionales en consonancia con la visión y misión de la SIS;
- 1.3. Fortalecimiento de las funciones y el rol de la Secretaria de Inclusión Social;

1.4. Desarrollar mecanismos para la elaboración y ejecución de un plan de incorporación del enfoque de derechos e inclusión social al interior de la SIS;

1.5. Elaborar y ejecutar procedimientos y mecanismos de coordinación y comunicación entre direcciones que mejoren la capacidad de respuesta institucional eficiente y oportuna;

1.6. Elaborar y ejecutar mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes; elaborar indicadores de proceso y resultados para fortalecer este proceso.

Línea estratégica dos: *El Gobierno ha institucionalizado la inclusión social y el enfoque de derechos como parte de sus políticas y planes.*

Resultado esperado: Contribuir para que la inclusión social y el enfoque de derechos incorporados en las políticas públicas y planes del Gobierno.

Se realizarán esfuerzos para que la SIS sea el punto de referencia obligatorio para promover que todos los programas, planes y proyectos de Estado incorporen en sus diseños el enfoque de derecho y la inclusión social. Esto significa además que ninguna institución del Ejecutivo podrá implementar planes sin que la SIS evalúe si se ha trabajado efectiva y coordinadamente desde los enfoques antes planteados.

Para coadyuvar a este resultado, la SIS trabajará las siguientes acciones: 2.1. Contribuir a crear e institucionalizar el mecanismo para la aplicación del enfoque de derechos y la inclusión social en las políticas públicas; 2.2. Desarrollar procesos de información, educación y comunicación para la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos e inclusión; 2.3. Promover, facilitar y apoyar procesos para que las instituciones diseñen y apliquen mecanismos de atención y protección de derechos.

Línea estratégica tres: *Se ha contribuido al fortalecimiento de Estado democrático de Derecho, la institucionalidad y la gobernabilidad, través de insertar las políticas de inclusión en la estrategia de desarrollo del país.*

Resultado Esperado: Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de los grupos en exclusión a corto, mediano y largo plazo.

En ese sentido, la SIS espera haber apoyado a los esfuerzos del GOES para sentar las bases que sirvan para incidir efectivamente y a largo plazo en un cambio efectivo de las

políticas sociales, que se traduzca en mejores condiciones de vida para los grupos que a la fecha se encuentran excluidos.

Para ello, la SIS trabajará desde los siguientes componentes: 3.1. Establecer mecanismos de revisión e incidencia en proyectos normativos s nivel nacional e internacional, para garantizar el enfoque de derechos; 3.2. Apoyar e incidir en los procesos de fortalecimiento estadístico nacionales; 3.3. Generar, en su caso, información para el análisis de grupos en exclusión; 3.4. Abogar y sensibilizar para considerar la inclusión social en los procesos de elaboración y ejecución presupuestarios y de programas de desarrollo desde un enfoque intergeneracional; 3.5. Incidir y gestionar la participación ciudadana a través de canales formales; 3.6. Fortalecer la capacidad de respuesta de grupos vulnerables; 3.7. Fortalecer los programas de asistencia social y de atención a grupos vulnerables para que respondan al enfoque de derechos e inclusión.

8. ESTRATEGIAS DE TRABAJO

El trabajo de la SIS debe estar direccionado dentro de un marco común. Si bien cada grupo meta tiene su propia dinámica y problemáticas específicas, las direcciones tienen el desafío de poder articularse unas con otras y poder todas y cada una aportar al logro de los resultados comunes. Cada resultado deberá ser debidamente implementado dentro de cada dirección programática (niñez y adolescencia, juventud, personas con discapacidad, adultos mayores y pueblos indígenas), aunque partiendo de las necesidades, dinámicas y complejidades de cada una de las áreas. Esto bajo las siguientes estrategias:

- a) *La construcción de planes y programas se basa en el enfoque de derechos e inclusión social:* Los programas gubernamentales se han caracterizado por elaborarse desde un enfoque asistencialista, que se caracteriza por proveer servicios de manera dispersa y sin atender la raíz de las problemáticas de las grandes mayorías. El innovador enfoque de derechos obliga a los Estados a prestar atención a las causas de la marginación y exclusión social y a progresivamente coordinar que la prestación de servicios se fundamente en el ejercicio de derechos de todos los grupos poblacionales, desde una perspectiva de equidad e inclusión. Este enfoque obliga incluso a promover acciones afirmativas que permitan la equidad entre todos los grupos sociales y que les permitan a dichos grupos poder participar activamente de los procesos de decisiones.
- b) *Todas y cada una de las direcciones deben impulsar acciones bajo una óptica de trabajo integrador, conjunto y coordinado.* El área de acción específico de cada dirección programática no puede dejar a un lado el tema de la integralidad del ser

humano. La inclusión social además implica promover la tolerancia y la no discriminación entre diversos grupos sociales, y esto significa integrar a toda la sociedad. No es posible continuar con una visión atomizada de cada grupo meta, sino que parte de la estrategia de trabajo es poder integrar al grupo a la sociedad con equidad e igualdad. Además del trabajo en equipo entre direcciones programáticas, se debe involucrar a las direcciones de carácter transversal, como son la Dirección de Comunicaciones, la de Asuntos Jurídicos y Ventana Ciudadana.

- c) *La SIS promoverá y realizará todas las acciones necesarias para institucionalizar la participación ciudadana:* Las personas deben ser actoras y gestoras de su propio desarrollo. En ese sentido, se debe promover la participación ciudadana como uno de los principios de derechos humanos para la gobernabilidad. Este principio no significa que el Estado deba realizar lo que le pide la población, pero si que su opinión es tomada en cuenta en los procesos de tomas de decisión.
- d) *Promover acciones de coordinación entre instituciones:* El enfoque de derecho obliga a que todas las instituciones relacionadas a la atención de un grupo en exclusión aúnen esfuerzos para atender de manera integral la totalidad de derechos de las personas de dicho grupo, y crear las condiciones para permitir el acceso real. En ese sentido, la SIS deberá impulsar los espacios de coordinación necesarios para que se diseñen los planes y programas necesarios para la atención integral de los derechos identificados.
- e) *Revisión integral de normativas, planes y políticas públicas:* El trabajo de la SIS incluye necesariamente la revisión normativa, la cual responde a una visión atomizada de cómo se promueve y presta cada derecho. El desafío es poder armonizar que la prestación de derechos sea universal e integral.
- f) *La SIS promoverá cambios de conducta en torno al valor de la inclusión social:* El trabajo debe tener como meta a largo plazo el cambio de conductas, tanto del Estado como de las personas, en torno a valorizar la inclusión social. Si bien el estado no puede inferir en valores y conductas que son estrictamente de la esfera privada, si puede y debe promover la inclusión social como valor. Esto significa que cada dirección programática, con el apoyo de las direcciones transversales, impulsen acciones que lleven a incidir en la valorización de los grupos en exclusión. Esta valorización pasa por promover normativas relacionadas al tema, promover códigos de conducta, realizar la revisión de programas educativos y otros para introducir el tema de la inclusión social como parte de los valores ciudadanos.

- g) *Promoción de acciones afirmativas*: La situación de exclusión, marginalidad e inequidad en el acceso a los derechos por parte de los grupos meta, obliga a la SIS a impulsar programas, sea desde la presidencia o desde los ministerios. Esto significa el diseñar los programas o mecanismos temporales específicos para apoyar a los grupos identificados a superar su situación extrema de vulnerabilidad.

DE LA DIRECCIÓN DE DIVERSIDAD SEXUAL

El día 4 de mayo de 2010, el señor Presidente de la República, don Carlos Mauricio Funes Cartagena emitió el Decreto Ejecutivo 56 de “Disposiciones para evitar toda forma de discriminación en la Administración Pública, por razones de identidad de género y/o de orientación sexual” –en adelante, “D.E. 56”–.

De acuerdo al artículo 5 del citado D.E. 56, se facultó a la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República para que, en atención a las atribuciones que especialmente le confieren el artículo 53-B, número 1) y 5) del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, “brinde el asesoramiento u orientación necesaria a las distintas dependencias y organismos de la Administración Pública, la que podrá actuar por requerimiento del titular o de manera oficiosa”.

A fin de dar cumplimiento al mandato anterior, se creó en el mismo mes, la Dirección de Diversidad Sexual de la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República, –en adelante, “la DDS” – con los siguientes objetivos y líneas estratégicas:

OBJETIVOS

- Promover la erradicación de la discriminación por orientación sexual e identidad de género.
- Fomentar el conocimiento de la diversidad sexual a través de la información, sensibilización y de la eliminación de estereotipos sobre lesbianas, gays, bisexuales y personas trans.
- Impulsar la creación de políticas públicas que garanticen a la diversidad sexual (mujeres lesbianas, hombres gays, personas bisexuales, transexuales, transgénero y travestis) los derechos humanos, económicos, sociales, civiles y políticos básicos de cualquier ciudadano y ciudadana.
- Promover la creación de servicios y espacios libres de homo, lesbo, bisex y transfobia, y de cualquier forma de discriminación por orientación sexual e identidad de género, en los que todas las personas sean tratadas con igual dignidad y respeto.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS

1. Creación de vínculos, alianzas y redes con organizaciones, instituciones o ministerios nacionales e internacionales con perspectiva de Derechos Humanos y Diversidad Sexual.
2. Establecer procesos de formación y sensibilización en la temática de Diversidad Sexual con instancias de la Administración Pública y otras interesadas en tener un enfoque incluyente de Derechos Humanos.
3. Fortalecimiento institucional hacia el interior de la Dirección y hacia afuera, a las organizaciones del Movimiento Social.
4. Establecimiento y seguimiento de líneas de investigación para la generación de información sobre la realidad de Diversidad sexual en El Salvador.
5. Posicionamiento Internacional de El Salvador en materia de Diversidad sexual.

Las acciones encaminadas en el marco de las líneas estratégicas se pueden categorizar a partir de diferentes ámbitos:

- Derecho a la Salud
- Derecho al Trabajo
- Derecho a la Educación
- Seguridad y acceso a la justicia
- Vida cultural y deportiva
- Generación de cifras