



GUÍA PARA EVALUAR EL IMPACTO DE PROGRAMAS ESTATALES SOBRE LA IGUALDAD DE GÉNERO

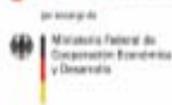
GUILLERMO MONGE G.
Procesos

Cooperación Técnica Alemana, GTZ

María José Moreno Ruíz
Coordinación

Tania Rohrer
Asistente de Coordinación





INIAU y GTZ
ISBN 968-9635-1-8

Impreso en México por Calprint S.A. de C.V.
Diagramación de Publicación y Diseño de Portada: Lucy Castellón
Diciembre del 2006

Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación, no reflejan necesariamente la posición del Instituto Nacional de las Mujeres y de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ.

GUÍA PARA EVALUAR EL IMPACTO DE PROGRAMAS ESTATALES SOBRE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**Guillermo Monge G.
PROCESOS**

Coordinación Cooperación Técnica Alemana
María José Moreno Ruiz

Asistente de Coordinación
Tania Rohrer

Índice

Introducción	10
Capítulo primero: Aspectos contextuales	12
A. La estrategia de “mainstreaming”: el marco general	12
B. Sobre la relación entre evaluación de programas y análisis de presupuestos	14
C. El proceso institucional que está pendiente	17
Capítulo segundo: Tipos de evaluaciones y orientaciones para realizarlas	20
A. Construcción del marco de análisis de las relaciones de género en el ámbito de influencia del programa	24
B. Evaluación del diseño básico del programa	31
C. Evaluación de procesos	35
D. Evaluación del desempeño del programa	39
Bibliografía empleada en la elaboración de la guía	46
Anexo: Explicaciones sobre las principales fuentes de información	48
Capítulo tercero: Evaluación del impacto del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) sobre la igualdad de género	50
A. Marco conceptual de la evaluación del FOSUVI	52
1. Delimitación del ámbito de influencia del programa	52
2. El eje principal del análisis de género	52
3. Las condiciones de vivienda: una definición	53
B. Elementos empíricos a utilizar en la evaluación	60
1. La distribución de subsidios según sexo de la jefatura familiar	60
1. Los subsidios del FOSUVI y los tipos de vivienda	63
2. Conclusiones de un análisis del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda	64
3. Deficiencias en los procedimientos del FOSUVI detectadas por la CGR	68
C. Factores que inciden en las brechas de género	70
D. Evaluación del diseño básico del programa	77
E. Evaluación de procesos	82
F. Evaluación del desempeño	85
Conclusiones	88
A. Sobre los resultados de la evaluación	89
B. Sobre aspectos metodológicos de la evaluación efectuada	91
Bibliografía utilizada en la evaluación	92

Presentación de la Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres

Con gran satisfacción, presento la Guía para Evaluar el Impacto de Programas Estatales sobre la Igualdad de Género. Esta publicación fue elaborada en el contexto del proyecto regional “Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe” de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ). La contraparte institucional fue el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), y la producción de la guía estuvo a cargo de PROCESOS, un centro no gubernamental que se dedica a promover el desarrollo de la democracia en América Central y el Caribe.

Durante el diseño y la ejecución de esta guía, nos ha movido el interés por desarrollar instrumentos para la evaluación sistemática de los programas y presupuestos gubernamentales desde la perspectiva de género. Con ese propósito, se han adaptado y probado diversas metodologías de evaluación de impacto en la igualdad de género que fueron desarrolladas en varios países de la Unión Europea. El resultado ha sido una propuesta metodológica que nos parece muy útil para realizar evaluaciones ex ante y ex post de programas estatales.

Una de las características de esta guía es la flexibilidad que ofrece para ser empleada en una gama amplia de circunstancias y entornos institucionales. Tómese en cuenta, por ejemplo, que la metodología está dividida en módulos que pueden ser aplicados de manera independiente, según sean los propósitos que se tengan o la información con que se cuente en cada caso. Además, la metodología permite diversos niveles de profundidad en el análisis: es posible utilizarla para realizar evaluaciones rápidas que no consuman más de medio día, o para emprender evaluaciones detalladas que requieran de varias semanas de trabajo.

Por otra parte, conviene destacar que los métodos de evaluación propuestos en la guía se pueden aplicar en distintos entornos institucionales. Pueden ser parte de los procesos anuales de planificación, seguimiento y evaluación de las instituciones públicas. También pueden dar lugar a prácticas sistemáticas en órganos de control o evaluación tales como la Contraloría General de la República o el Ministerio de Planificación Nacional. O pueden ser empleadas para llevar a cabo evaluaciones específicas por parte de centros académicos o especialistas en equidad de género.

Una de las virtudes de la guía es que está basada en el enfoque de “mainstreaming”, el cual se basa en el propósito de introducir las consideraciones sobre igualdad de género en todo tipo de política estatal para tratar de que lleguen a formar parte de la corriente principal del desarrollo nacional. Desde este enfoque, es posible desarrollar alianzas amplias entre distintos tipos de actores estatales y de la sociedad civil, para impulsar cambios coherentes con la igualdad de género en cualquiera de los sectores gubernamentales. En este sentido, la guía es un instrumento útil para promover el enfoque de “mainstreaming” de género en el Estado Costarricense de manera sistemática y estratégica.

Mi agradecimiento sincero a nuestras amigas y amigos de la GTZ, a las y los funcionarios del INAMU que han participado activamente en esta propuesta, así como a PROCESOS, en particular a Guillermo Monge Guevara, quien estuvo a cargo de la producción de este documento.

Termino esta presentación, invitando a todas aquellas personas interesadas en contribuir a la causa de la igualdad de género desde cualquier ámbito de la sociedad, a que consideren las posibilidades y las formas concretas de utilizar esta guía. Estoy segura de que en muchos casos se llegará a concluir que los beneficios a obtener compensarán de sobra el esfuerzo a invertir en los trabajos de evaluación.

Jeannette Carrillo
Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de la Mujer

Presentación de la coordinadora del proyecto “Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe”

El Proyecto de Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe, de la Cooperación Técnica Alemana, ha dirigido sus esfuerzos entre 2003 y 2006 a promover la planificación y ejecución de políticas y presupuestos que cuenten entre sus resultados, de manera medible, la reducción de la desigualdad entre mujeres y hombres.

Las iniciativas hacia una presupuestación que reduzca brechas de género en América Latina han tenido un cariz diverso. Algunas de ellas se han enfocado en introducir consideraciones sobre género en los mecanismos que conforman políticas y presupuestos en los niveles nacionales (Chile, Costa Rica, Colombia, Venezuela), o en los niveles municipales (Bolivia, República Dominicana, Brasil). También las ha habido de carácter sectorial o temático, las que normalmente se han desarrollado a partir del trabajo de una o varias organizaciones de la sociedad civil, usualmente organizaciones de mujeres. Estas iniciativas se han orientado hacia lograr un aumento de los fondos destinados a aspectos considerados de especial relevancia para la igualdad de género, como por ejemplo violencia doméstica o salud sexual y reproductiva, pero que no tenían como objetivo influir en la estructura marco aplicada para definir la generalidad políticas y presupuestos.

En los últimos años, esta pluralidad de iniciativas ha sido sistematizada, debatida, apoyada y, en ocasiones, cuestionada desde la academia y otras organizaciones que han contribuido para dirimir qué perspectivas y herramientas utilizadas se han revelado más útiles en el avance hacia la igualdad, es decir cuáles de ellas constituyen las mejores prácticas.

En este ánimo el Proyecto de la Cooperación Alemana, impulsó por un lado, en conjunto con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, una página latinoamericana que recoge, actualiza y promueve las experiencias y discusiones en torno a la presupuestación pro-equidad en la región: **www.presupuestoygenero.net**. Paralelamente trabajó en coordinación con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, en la instalación de un Diplomado Regional virtual de Presupuestos y Género contra la Pobreza, dirigido especialmente a funcionarias(os) y técnicas(os) de la administración pública de los diferentes países de la región.

Las dos experiencias mencionadas ayudaron a dar una perspectiva regional de lo avanzado, así como de los cuellos de botella o dificultades existentes en la presupuestación pro-equidad. Entre éstas podemos citar la deficiente implantación en

la práctica de sistemas de evaluación por resultados de las políticas y los presupuestos públicos, así como la pervivencia, en algunos espacios, de disposiciones y prácticas contrarias tanto a la transparencia en el uso de los recursos, como al monitoreo de logros y resultados de la acción pública.

No obstante ambas experiencias mostraron el gran interés existente en diversos sectores técnicos y políticos para avanzar hacia la sistematización de procedimientos que garanticen que la implementación de los programas revierta en el desarrollo de los grupos meta, y que el financiamiento invertido consiga sus objetivos de la manera más eficiente. Conocer de manera fehaciente el impacto de género de las políticas es crucial para ambos fines, ya que las mujeres son grupo meta o de particular relevancia de una infinidad de políticas, y no siempre la magnitud de las inversiones y esfuerzos realizados se corresponde con la reducción de las brechas de género.

Esta Guía, desarrollada con el respaldo del Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica, trata de ser una propuesta operativa ante ese reto. Recoge, presenta y adapta modelos y prácticas que se han revelado útiles en la Unión Europea para evaluar políticas con una lente de justicia de género y simultáneamente ligar el desempeño del presupuesto público a los resultados obtenidos para la igualdad entre mujeres y hombres. En la misma publicación se presenta una aplicación de su uso para un programa público de gran relevancia en Costa Rica: el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), el cual constituye un ejemplo muy interesante de la potencialidad práctica de la Guía.

Los planteamientos que se recogen en este documento pueden ser aplicados a diferentes niveles, tanto en ámbitos municipales como nacionales, e incluso podrían constituirse en un aporte para el desarrollo de la perspectiva de políticas y presupuestos pro-equidad de género en otros países en la región. Un paso subsiguiente que favorecería la aplicación sistemática de la Guía sería la introducción de sus propuestas, o parte de ellas, en los mecanismos de evaluación, ex ante y ex post, de las políticas y programas, así como en los mecanismos para aprobación y seguimiento de los recursos que les son asignados.

El objetivo de innovar con instrumentos, si bien puede suponer un trabajo adicional en su diseño e implementación, se dirige a actuar coherentemente frente a la constatación de la desigualdad histórica entre mujeres y hombres en la distribución de recursos materiales y de los bienes simbólicos. La política pública sólo puede ser exitosa en la reversión de la producción y reproducción de la desigualdad de género actuando con medidas que explícitamente las aborden y subviertan.

En este sentido, la acción y gestión activa hacia la reducción de las desigualdades de género, además de ser por sí misma una obligación de los Estados para con sus ciudadanas, es un progreso en la dirección de hacer congruente la intención y voluntad (declaraciones) con los hechos (programas y políticas), hacia la meta compartida de que los derechos humanos de todas las personas sean relevantes.

Una diversidad de investigaciones sociales y económicas han mostrado que naturalizar la discriminación de las mujeres tiene altos costos para el conjunto de las personas, corroyendo el tejido social común al tiempo que feminizan la pobreza y la precariedad, extendiéndolas además a la población infantil que, en gran parte, depende de las mujeres y transmitiendo por tanto este desgaste hacia el futuro.

Los precios que se pagan a nivel individual, social y económico son muy altos, prohibitivos, cuando se considera la necesidad de transformación social y progreso hacia un Estado de Derecho real en la región. La perspectiva de transversalización cuestiona la desigualdad, por tanto, como una forma de violencia que genera violencias y dificulta los logros hacia el desarrollo humano sostenible de los países, la cohesión social de los grupos y el bienestar de las personas.

Esta Guía parte de esas convicciones para desarrollar un marco de elementos, medibles y no medibles, comprensivo que apunta hacia la transversalización del respeto a los derechos de mujeres y hombres en todos los sectores de la acción pública. Esperamos que se constituya en un desarrollo técnico capaz de contribuir a los muchos esfuerzos ya desarrollados por mujeres, organizaciones, instituciones, y crecientemente también de hombres, hacia un mundo libre de la amalgama destructora que trenza el sufrimiento humano con pobreza, discriminación y de violencia.

María José Moreno Ruiz
Coordinadora del Proyecto de Política Fiscal
Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe
Cooperación Técnica Alemana

Introducción

Esta publicación fue elaborada en el contexto del proyecto regional “Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe” de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Su producción estuvo a cargo de PROCESOS, un centro de investigación, asesoría, capacitación y promoción para el desarrollo de la democracia en América Central y el Caribe cuya sede está en San José de Costa Rica. En la concepción inicial del contenido de la guía y durante su elaboración, se contó con la asesoría de María José Moreno Ruiz, coordinadora de dicho proyecto. Tania Rohrer, Asistente de Coordinación del proyecto, brindó un apoyo valioso durante el proceso. La contraparte institucional fue el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). La versión final del documento se enriqueció considerablemente con las observaciones y recomendaciones de varias de sus funcionarias a una versión preliminar.

El objetivo que inspiró esta iniciativa es el de contar con una metodología de incidencia en el contenido de los presupuestos estatales de Costa Rica, desde la perspectiva de la igualdad de género. Se espera que las herramientas metodológicas que aquí se presentan lleguen a ser útiles para realizar evaluaciones del impacto sobre la igualdad de género de una gama amplia de programas gubernamentales. Las metodologías propuestas pueden ser utilizadas para evaluar programas que se encuentran en su fase de diseño, y también, para evaluar aquellos que se encuentran en ejecución. La mayor utilidad de esas metodologías podría obtenerse a partir del establecimiento de procesos sistemáticos de evaluación con perspectiva de género que formen parte del ciclo de aprobación, ejecución, fiscalización y evaluación de los planes y presupuestos estatales. Además, se aspira a que la aplicación de los instrumentos de evaluación que se ofrecen en la guía, contribuya a generar una cultura institucional propicia para el aumento sostenido de los impactos de los presupuestos estatales sobre la igualdad de género.

La guía de evaluación contenida en esta publicación contiene instrucciones para realizar los siguientes tres tipos de evaluaciones de impacto de programas estatales en la igualdad de género:

- a) Del diseño básico del programa.
- b) De los principales procedimientos de planificación, ejecución y evaluación¹ del programa, incluyendo la presupuestación.
- c) Del desempeño del programa.

Además, se ofrecen indicaciones para establecer la relevancia de los programas desde el punto de vista de la igualdad de género. También se brindan orientaciones para

¹ Es decir, evaluación de la forma en que los procedimientos de evaluación del programa incorporan la dimensión de género. En este sentido, se trata de un ejercicio de metaevaluación acotado al propósito antes expresado.

realizar el análisis de las principales relaciones de género que son afectadas por el programa y que por tanto, deben ser evaluadas.

Algunas de las características generales de los tres tipos de evaluación son las siguientes:

- a) Los tres tipos de evaluación se pueden aplicar a programas estatales en proceso de ejecución, o ya que ya han sido ejecutados. En este último caso, se trataría de evaluaciones “ex post”.
- b) La evaluación de diseño básico se puede aplicar a programas en proceso de diseño que aún no empiezan a ser ejecutados (evaluaciones “ex ante”).
- c) Las evaluaciones de desempeño implican el uso de indicadores de monitoreo que usualmente son usados en evaluaciones de tipo periódico.
- d) En lo fundamental, las evaluaciones han sido pensadas para brindar información clave a las autoridades estatales de nivel superior –tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo- sobre los impactos de los programas evaluados en la igualdad de género. A la vez, la información de las evaluaciones puede ser útil para los funcionarios que ejecutan los programas.

En esta guía no se profundiza en los criterios para seleccionar los programas a evaluar, porque se parte de la premisa que prácticamente la totalidad de los mismos es relevante desde la perspectiva de la igualdad de género. Los criterios de selección pueden depender de factores técnicos y políticos que varíen según las circunstancias.

Los métodos de evaluación que se proponen en este documento sirven tanto para identificar y analizar desigualdades de género que perjudican a las mujeres como desigualdades de género que perjudican a los hombres. Debido a que la desigualdad de género pone en desventaja a las mujeres en la mayoría de las esferas (económica, política, social), tanto en participación como en acceso a recursos así como al contexto institucional dentro del cual se enmarca este documento, el énfasis de sus orientaciones está puesto en las desigualdades de género que van en desmedro de la realización de los derechos humanos de las mujeres.

Esta publicación consta de tres capítulos. En el primero se presentan y discuten distintos aspectos contextuales y de perspectiva relevantes a la propuesta metodológica de la guía. Está dividido a su vez en tres secciones, que aluden respectivamente a los siguientes temas: a) la estrategia de “mainstreaming” de género, en la cual se enmarca el enfoque metodológico de la guía; b) la relación entre la evaluación del impacto en la igualdad de género de programas estatales y el análisis de presupuestos con perspectiva de género; y c) el proceso de incidencia institucional que se requiere para que las metodologías que se presentan y explican en la guía lleguen a ser asumidas como parte de los procesos periódicos, rutinarios, del ciclo presupuestario gubernamental.

El segundo capítulo contiene la guía metodológica propiamente dicha. Está dividida en cinco secciones. Cada sección está dedicada a uno de los siguientes procesos: a) la prueba de relevancia del programa a considerar para la igualdad de género; b) la construcción del marco de análisis de las relaciones de género en el ámbito de

influencia del programa; c) la evaluación del diseño básico del programa; d) la evaluación de los procesos operativos del programa; y e) la evaluación del desempeño del programa.

El tercer capítulo contiene los resultados de una evaluación sobre los impactos potenciales del programa “Fondo de Subsidios para la Vivienda” (FOSUVI) para la igualdad de género. En esa evaluación se utilizaron los métodos expuestos en la guía con el propósito de ofrecer un ejemplo concreto de su aplicación.

Capítulo primero: Aspectos contextuales

A. La estrategia de “mainstreaming”: el marco general

En la Unión Europea, los modelos de evaluación del impacto de las políticas estatales sobre la igualdad de género han sido concebidos en el contexto de las estrategias de “mainstreaming” de la dimensión de género.

El concepto de “mainstreaming” de género fue introducido en el lenguaje de los organismos internacionales durante la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Nairobi en 1985. El concepto experimentó un desarrollo posterior en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer que tuvo lugar en Beijing en 1995 (Women & Equality Unit, s.f.)

Una definición ampliamente aceptada de “mainstreaming” de género –aunque no la única- es la del Grupo de especialistas en “mainstreaming del Consejo Europeo: “El “mainstreaming” de género es la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de política, tendientes a que la perspectiva de la igualdad de género sea incorporada en todas las políticas y dentro de ellas, en todos los niveles, y en todas las etapas, por los actores que normalmente están involucrados en la formulación de las políticas”. (CE, 1998: 15).

La noción de género es un elemento central en la definición de “gender mainstreaming”. Con esa noción, se hace referencia a aquellas diferencias sociales entre mujeres y hombres que han sido aprendidas, que cambian con el tiempo, y que son transmitidas y reproducidas en contextos culturales específicos. Por tanto, cuando se habla de género no se está haciendo referencia al sexo de las personas sino más bien a las relaciones sociales que están determinadas por los distintos papeles que las mujeres y los hombres desempeñan en la sociedad. Las relaciones de género cubren toda la actividad económica, social, política y cultural de una nación. Al analizar estas relaciones con perspectiva histórica y sistémica, desde la perspectiva de las ciencias sociales y de la experiencia de las personas, se encuentra que son propias de un modo particular de dominación social que ha prevalecido en sus elementos básicos durante los últimos milenios de la historia humana. Este modo de dominación es el patriarcado, al cual se puede definir como la institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y las niñas y los niños, a lo largo de todo su ciclo de vida. A veces, es

posible percibir las desigualdades de género con relativa facilidad; pero en virtud del velo cultural que las oculta naturalizándolas, a menudo van más allá del sentido común y son de difícil identificación. Con frecuencia, a pesar de que ciertas desigualdades de género llegan a ser identificadas, se las tiende a considerar como meras opciones personales o de las familias, y ajenas a la agenda de política pública.

Debido a los factores históricos y estructurales que determinan las desigualdades de género, las desventajas derivadas de esas desigualdades tienden a recaer sistemáticamente sobre las mujeres. Sin embargo, en situaciones particulares es posible encontrar desigualdades de género que perjudican a grupos de hombres.²

Las desigualdades de género se encuentran presentes en todo el tejido social, y son reproducidas por los procesos de toma de decisiones que afectan tanto la dimensión pública como la individual, y tanto la dimensión estatal como la privada. En consecuencia, esas desigualdades también tienen el diseño y la aplicación de todas las políticas estatales. De hecho, es posible encontrar que muchas de las principales políticas estatales generan efectos que mantienen o profundizan la desigualdad de género.

Precisamente, la definición de “mainstreaming” parte del reconocimiento de que las perspectivas y los procesos que reproducen la desigualdad de género están presentes en una gama muy amplia de políticas estatales de todo tipo. A partir de esta consideración, el “mainstreaming” es propuesto como una ambiciosa estrategia política de carácter regional y nacional, cuyo norte es la incorporación de la perspectiva de la igualdad de género en todas las políticas estatales. La citada definición también expresa que para incorporar la perspectiva de la igualdad de género en las políticas estatales es preciso revisar y modificar sus contenidos, llevar a la práctica los cambios en su concepción que pueden hacer la diferencia en términos de su impacto sobre la igualdad de género, y también, evaluar esos impactos en distintos momentos. A eso se hace referencia cuando se expresa que el “mainstreaming” es “la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de política ...”.

Se puede decir entonces que las estrategias de “mainstreaming” buscan introducir las consideraciones sobre igualdad de género en la corriente principal de la política estatal. En este sentido, estas estrategias tienen al menos dos rasgos básicos: la “transversalidad”, es decir, la condición de permear transversalmente el conjunto de las políticas estatales; y la “centralidad”, es decir, la colocación de las consideraciones sobre igualdad de género entre los aspectos más importantes que se toman en cuenta en los procesos de decisión estatal.³

² En Costa Rica, un ejemplo de políticas que entrañan desigualdades de género que perjudican a los hombres se encuentra en las debilidades institucionales de la Caja Costarricense de Seguro Social en el campo de la prevención del cáncer de próstata; las limitaciones de esta institución en este campo parecen ser mayores que las que se relacionan con la prevención de tipos de cáncer específicos de las mujeres, como el del útero o el de mama.

³ Está muy extendido el uso del término “transversalidad” para traducir al español la noción de “mainstreaming”. Tal traducción deja por fuera la condición de centralidad.

La evaluación del impacto sobre la igualdad de género de los programas y políticas estatales es uno de los componentes básicos de una estrategia de “mainstreaming”. En la Unión Europea es donde se ha producido un mayor desarrollo de los métodos especializados en ese tipo de evaluaciones. Originalmente, esos métodos fueron inspirados en los de evaluación del impacto ambiental de las políticas estatales (Roggeband, 2003). A partir del impulso generado desde la Comisión Europea, se desarrollaron distintos métodos de evaluación en varios de los países europeos desde mediados de los años noventa. Actualmente, en los países europeos y en sus instituciones regionales existe una considerable experiencia en el campo de las evaluaciones de políticas y programas desde la perspectiva de género (Vara y Carrasco, 2003).

Para las iniciativas de análisis de presupuestos estatales desde la perspectiva de la igualdad de género en los países latinoamericanos, el enfoque de “mainstreaming” ofrece un marco de referencia muy valioso. La experiencia europea en el desarrollo de estrategias de “mainstreaming” recuerda que las iniciativas aisladas que buscan provocar efectos en la igualdad de género tienen un potencial transformador muy limitado, a menos que se enmarquen dentro de una estrategia más general que aspire a la movilización de toda la sociedad en pro de la lucha por la igualdad de género. Además, los desarrollos aludidos en materia de evaluación ayudan a contextualizar los ejercicios de análisis de presupuestos dentro de una perspectiva amplia en la cual éstos forman parte del análisis de las políticas estatales. Desde esa perspectiva se abren opciones para el análisis de los presupuestos en todas las fases del ciclo presupuestario: formulación, ejecución, y evaluación.

En el proyecto “Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe” de la Cooperación Técnica Alemana, se ha promovido el desarrollo y el uso institucional de las herramientas para evaluar impactos de programas estatales sobre la igualdad de género, como parte de una estrategia más amplia que apunta hacia la incorporación de las consideraciones sobre género en los procesos de toma de decisiones del Estado. Con tal propósito, se busca aprovechar de forma crítica la experiencia europea a la cual se ha hecho mención.

B. Sobre la relación entre evaluación de programas y análisis de presupuestos

Como se ha indicado anteriormente, la iniciativa de la cual forma parte este documento se enmarca en un proyecto de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) sobre análisis de presupuestos con perspectiva de género en América Latina y el Caribe. Precisamente, fue a partir de un proceso de búsqueda de las vías más adecuadas para analizar los presupuestos estatales de Costa Rica desde la perspectiva de la igualdad

Desafortunadamente, no se nos ocurre un término en español que ofrezca una mejor traducción. Por tanto, optamos por emplear el vocablo inglés.

de género, que se llegó a la conclusión de que los métodos de evaluación de programas son fundamentales dentro de una estrategia más comprensiva que se oriente a lograr tal objetivo.

¿Por qué se puede afirmar que –en buena medida- la evaluación de programas es una forma particular de análisis de presupuestos?

Como antecedente para esa explicación, es necesario hacer dos precisiones:

a) La noción de presupuesto estatal que se tiene presente parte de entender el presupuesto como un proceso en el que se conjugan factores técnicos y políticos más que como el documento en que ese proceso simplemente se materializa. En este sentido, la noción de presupuesto abarca las tres fases básicas del ciclo presupuestario: formulación, ejecución y evaluación.

b) En este documento se hace adhesión a la posición ampliamente aceptada en la actualidad, en el sentido de que el presupuesto anual y el plan operativo que le sirve de orientación forman una unidad indivisible. Es por esa razón que los especialistas en gestión pública emplean con frecuencia el término “plan presupuesto” para hacer referencia a que la planificación y la presupuestación son un solo proceso y a que el plan y el presupuesto conforman un producto único de ese proceso.

Teniendo en cuenta ambos antecedentes, se pasa a explicar la relación entre evaluación de programas y análisis de presupuestos para cada uno de los métodos de evaluación expuestos en esta guía.

b.1) La evaluación del diseño básico de los programas busca develar el modelo de intervención que determina la estructura y el contenido de los planes y presupuestos de los programas, y compararlo con otros modelos alternativos. De esta forma, se busca tomar perspectiva analítica para valorar la lógica general de los planes y presupuestos. Así, se trata de evitar el riesgo de emprender análisis detallados de los planes y presupuestos suponiendo tácitamente que su concepción general es adecuada.

b.2) La evaluación de procedimientos comprende cinco áreas de la gestión del programa: planificación, elaboración del presupuesto, asignación de recursos, prestación de servicios, monitoreo y evaluación. En esas áreas están presentes las tres fases del ciclo presupuestario. Las áreas de planificación y elaboración del presupuesto corresponden a la fase de formulación del presupuesto, e incluyen no solamente los procedimientos de elaboración de los planes-presupuestos sino también el análisis de la estructura, contenido y enfoque de los documentos en los que éstos se plasman. Las áreas de asignación de recursos y prestación de servicios corresponden a la fase de ejecución del presupuesto. Y las áreas de monitoreo y evaluación corresponden a la fase de evaluación del presupuesto.

b.3) La evaluación del desempeño del programa puede ser entendida como una evaluación de la ejecución del presupuesto. Los indicadores de monitoreo y

evaluación son susceptibles de ser apreciados como indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad en la ejecución del presupuesto. La mayoría de esos indicadores contienen elementos de tipo presupuestario, como por ejemplo las relaciones entre productos generados y recursos asignados. Lo deseable es que el diseño de estos indicadores sea efectuado en la fase de elaboración de los planes-presupuestos. De otra forma, los planes y presupuestos difícilmente serían evaluables.

Dentro de una estrategia de desarrollo del análisis de presupuestos estatales con perspectiva de género, la evaluación de programas es entendida como una herramienta complementaria con aquellas que se centran en el análisis de los documentos de los presupuestos estatales. Mientras que los primeros permiten un análisis más detallado y profundo de los presupuestos específicos de los programas, los segundos pueden ofrecer una perspectiva más amplia de la relación entre gasto estatal e igualdad de género en el nivel nacional, provincial o municipal. Además, los análisis de documentos de presupuesto son especialmente importantes para establecer metas de aumento cuantitativo de las asignaciones presupuestarias destinadas a actividades de especial relevancia para reducir desigualdades de género.

En Costa Rica, una de las ventajas de la evaluación de impacto en la igualdad de género de los programas estatales reside en que ese tipo de evaluación es susceptible de quedar establecida en procesos institucionales sistemáticos de análisis de presupuestos y planes con perspectiva de género, que lleguen a ser parte de la práctica periódica de entidades como la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Ministerio de Planificación.

En el Estado costarricense existen las siguientes condiciones favorables para la evaluación de programas con perspectiva de género:

- a. un ente de fiscalización superior con un alto nivel de desarrollo institucional, incluso cuando se hace comparación con ciertos países desarrollados;
- b. normas y prácticas de presupuestación y planeamiento en el Estado que son coherentes con las corrientes más avanzadas de planeamiento por resultados;
- c. una considerable proporción de unidades organizacionales especializadas en planificación, presupuestación o evaluación con niveles significativos de desarrollo profesional;
- d. una notable transparencia de información sobre los planes y los presupuestos estatales de relativo fácil acceso;
- e. unidades de promoción de la igualdad de género en muchas entidades estatales;
y
- f. un clima generalmente favorable en los niveles intermedios y altos de las entidades estatales para promover la igualdad de género.

Adicionalmente, hay que considerar que los procesos de evaluación de programas específicos pueden facilitar el desarrollo de una corriente de análisis crítico del gasto estatal con perspectiva de género, tanto dentro del Estado como en las organizaciones ciudadanas. Se puede avanzar en esa dirección, con la creación de las siguientes condiciones: una red de funcionarias(os) formados en ese tipo de evaluación, una mayor claridad sobre los aspectos cruciales a tener presentes en el diseño de los programas futuros y de los aspectos relevantes que deberían ser modificados en los programas vigentes, la promoción de una veta permanente de cambio cultural, y un sentido de "proyecto compartido" entre quienes participan en estos procesos de evaluación, entre otras.

El desarrollo de capacidades y conocimientos sobre evaluación de impactos de programas estatales en la igualdad de género puede ser estimulante para las organizaciones ciudadanas por la igualdad de género, porque puede alimentar las agendas reivindicativas con temas y demandas concretos y vigentes, y porque los sistemas de evaluación y monitoreo facilitan la rendición de cuentas hacia la sociedad civil y la ciudadanía en general.

C.El proceso institucional que está pendiente

La elaboración de esta guía es un paso inicial dentro del complejo proceso de desarrollo de la evaluación del impacto de los programas públicos en la igualdad de género dentro del Estado costarricense. El rumbo que tome ese proceso depende, en buena medida, del sentido estratégico que se le asigne en los hechos a este tipo de instrumentos de evaluación. De esos instrumentos se podría derivar un potencial transformador de las relaciones de género predominantes, si llegaran a ser asumidos como elementos centrales de una estrategia de "mainstreaming" de género en el Estado costarricense. En ese posible escenario, el tipo de evaluación que se propone puede ser un poderoso motor para introducir las consideraciones de género en los contenidos de todo tipo de política estatal. Si se careciera de tal estrategia, la repercusión del uso de los instrumentos mencionados quedaría restringida –en el mejor de los casos- a situaciones aisladas que no llegarían a estar engarzadas en un proceso de acumulación creciente de experiencia, alcance e impacto en la superación de las desigualdades de género.

Dentro de una estrategia ambiciosa de "mainstreaming de género" en Costa Rica, el primer paso a dar es la apropiación institucional de la guía propuesta. Esa apropiación pasa por el análisis y la adaptación de los métodos de evaluación presentados en la guía, tomando en cuenta las circunstancias concretas del Estado costarricense. Para que sea exitoso, el instrumental de evaluación resultante del proceso de adopción y adaptación institucional debería cumplir algunos requisitos básicos como los siguientes:

- a) Que pueda ser aplicado en un lapso no muy largo, es decir considerando el corto y el medio plazo para ello.

- b) Que no requiera de personal sumamente especializado en análisis de relaciones de género ni en técnicas de evaluación.
- c) Que genere resultados relevantes para la toma de decisiones en política pública.
- d) Que ofrezca un marco de análisis riguroso y coherente.

Además, el éxito de una estrategia de desarrollo y difusión de los instrumentos de evaluación de impacto en la igualdad de género depende de condiciones institucionales y sociales como las siguientes:

- a) El desarrollo de procedimientos institucionales claros que contemplen, entre otros aspectos, la participación de cada entidad estatal en el proceso, y los criterios y formas de selección de los proyectos, programas y políticas a evaluar.
- b) La existencia de una institución que lidere y oriente el desarrollo y la difusión de los instrumentos de evaluación, para lo cual es indispensable que esa institución genere la capacidad técnica necesaria para tales tareas. Esa institución en Costa Rica no podría ser otra que el INAMU.
- c) La creación de una alianza a favor del tipo de evaluación propuesto, entre tres instituciones que son vitales para que este tipo de prácticas prosperen dentro del Estado costarricense: la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, y el INAMU. Además, es conveniente que el Ministerio de Planificación Nacional llegue a formar parte de esa alianza, pues esa institución tiene potestades legales importantes en el campo de la rendición de cuentas.
- d) La promoción de una base de apoyo creciente entre las(os) funcionarias(os) estatales a la aplicación de los instrumentos de evaluación, lo cual pasaría por la capacitación de esos(as) funcionarios(as) y por la inducción de una red informal de evaluadores(as) que se apoyen y estimulen mutuamente en las actividades relacionadas con el diseño, la evaluación y la modificación de las políticas estatales desde la perspectiva de la igualdad de género.
- e) El fomento de una base de apoyo social a las prácticas de evaluación propuestas, desde las organizaciones que reivindican los derechos de las mujeres y/o la rendición de cuentas, la academia, y otros tipos de organizaciones ciudadanas.

Es claro que el avance en la dirección expresada no está ajeno a riesgos y obstáculos. Entre los más importantes, se pueden citar los siguientes:

- a) Es previsible que se generen rechazos frontales o solapados a las evaluaciones propuestas originados en resistencias a cambiar modelos de trabajo, la existencia de prejuicios de género y esquemas de poder preexistentes. Los rechazos pueden ser mayores cuando se trate de aplicar las recomendaciones que resulten de las evaluaciones. La estrategia deberá partir de la consideración atenta de esa realidad

para encontrar las formas más eficaces de superar gradualmente esos obstáculos. En este sentido, la vía del fomento de la apropiación, el convencimiento con argumentos, la creación de alianzas y la negociación pueden ser más efectivas que la vía de la introducción de la guía basada únicamente en jerarquías existentes o el recurso a la confrontación. Téngase presente que el éxito de la institucionalización de los instrumentos propuestos sólo será posible si estos llegan a ser efectivamente legitimados como parte de las prácticas estatales normales.

- b) Se requiere evitar los rechazos de las instituciones derivados de sobrecargas excesivas de trabajo asociadas con normas que obligan a efectuar muchas evaluaciones anuales. La calidad es más importante que la cantidad, sobre todo en las primeras etapas.
- c) Es clave la disponibilidad de instrumentos de evaluación bien diseñados y adecuadamente probados, con capacitación previa sobre los mismos a funcionarios, así como contar con suficiente capacidad de asesoría a los evaluadores de las instituciones, etc.- antes de empezar la aplicación institucional de las evaluaciones. De otras formas, la iniciativa se puede desprestigiar y deslegitimar desde el comienzo.
- d) Hay que evitar el riesgo de “tecnocratizar” las evaluaciones de impacto en la igualdad de género. En su esencia, estas evaluaciones constituyen análisis de las relaciones de poder que se encuentran en el fondo de los patrones de género predominantes. No se trata de aplicar técnicas que cobran vida como fines en sí mismos sino de buscar formas de superar desigualdades sociales, económicas y políticas particulares con ayuda de ciertas técnicas.

Capítulo segundo: Tipos de evaluaciones y orientaciones para realizarlas

A. Prueba de relevancia del programa para la igualdad de género

Prueba de relevancia

Objetivo: establecer si el programa considerado es relevante para la igualdad de género. Si se concluyera que no es relevante, la evaluación carecería de sentido.

Pasos:

1. Establecer si el programa está orientado hacia grupos objetivo.
2. Identificar algunas diferencias entre hombres y mujeres en uno o varios áreas de la vida en comunidad (ámbitos económico, social, cultural, político y de derechos humanos). Se trata de diferencias que podrían ser afectadas por el programa.
3. Llegar a una conclusión, con base en los antecedentes anteriores, acerca de la relevancia de evaluar el impacto del programa sobre la igualdad de género.
4. Justificar y documentar la conclusión a la que se llegó.

Para cumplir el objetivo de esta fase, se recomienda usar la herramienta SMART (Roggeband, 2003), que sirve para evaluar la pertinencia de evaluar el impacto sobre las relaciones de género de un programa o un proyecto estatal. Se puede aplicar en la etapa de diseño del programa, o también para evaluar un programa en ejecución. Este es un método de fácil aplicación que está basado en los siguientes supuestos:

- a. Si los productos del programa están dirigidos a grupos objetivo, se trata en todos los casos de una situación de distribución de recursos o de aplicación de regulaciones.
- b. Dado que en las sociedades actuales prevalecen la distribución desigual de recursos entre hombres y mujeres y la influencia de patrones de género en las reglas estatales, es casi seguro que si el programa está dirigido a grupos objetivo estará provocando efectos diferenciados entre sexos en cuanto a recursos y valores.
- c. Entonces, si el programa está orientado hacia grupos objetivo es pertinente que se evalúe su impacto en la igualdad de género.

El método SMART consiste en responder dos preguntas:

- a. ¿Está dirigido el programa a uno o más grupos objetivo (como por ejemplo personas que trabajan en la agricultura, minorías étnicas, personas que conducen coches, personas con alguna discapacidad, etc.)?
- b. ¿Existen en el ámbito de influencia –potencial o efectiva – del programa algunas diferencias entre las mujeres y los hombres (en cuanto a los derechos, los recursos, las posiciones, la representación política, las normas y los valores)?

Si la respuesta a cualquiera de estas dos preguntas es afirmativa, entonces es pertinente la evaluación del impacto del programa sobre la igualdad de género. Para justificar el resultado de este ejercicio, es recomendable que se utilicen datos específicos.

Es conveniente para el proceso de apropiación que además de llegar a la conclusión correspondiente, ésta sea justificada y documentada. Con ese propósito, se propone a continuación un esquema para estructurar la información sobre relaciones de género relevantes en el ámbito de influencia de un programa estatal.

Cuadro 1. Una propuesta para estructurar la información sobre relaciones de género relevantes en el ámbito de influencia de un programa estatal

Comportamiento	Dato y fuente Del comportamiento	Factores explicativos	Dato y fuente de los factores
Descripción:			
Caracterización de comportamiento de mujeres y/u hombres que está influenciado por la desigualdad de género	Datos o evidencia cualitativa que apoyan la afirmación sobre el comportamiento	Factores que pueden explicar la diferencia en comportamiento de mujeres y hombres	Datos o evidencia cualitativa que apoyan la afirmación sobre los factores
Ejemplo:			
Las mujeres tienden a usar el transporte público más que los hombres, tanto para asistir al trabajo como para fines recreativos	El porcentaje de de mujeres que residen en el área del Gran Dublín y que viajan al trabajo o a los centros educativos por bus o por tren es de 25%, comparado con el 17% en el caso de los hombres. Fuente: NDP gender equality databank.	El ingreso promedio disponible de las mujeres es menor que el de los hombres.	A causa de sus responsabilidades familiares, las mujeres tienden a tener empleos de jornada parcial en mayor proporción que los hombres. Fuente: Fitzgerald y Michie (2001)*
		Las mujeres tienen un acceso a vehículos privados menor que los hombres. Porcentualmente, las mujeres poseen menos vehículos privados que los hombres.	En Irlanda, 36% de las mujeres y 57% de los hombres posee automóvil. Fuente: Fitzgerald y Michie (2001)*
		Porcentualmente, las mujeres tienen menos licencias de conducir que los hombres.	En Irlanda, el 46% de las mujeres y el 63% de los hombres posee licencia de conducir. Fuente: Fitzgerald y Michie (2001)*
		La longitud de los trayectos que recorren las mujeres es menor que en el caso de los hombres.	La distancia promedio que recorren las mujeres para ir al trabajo o a centros educativos es menor que la que recorren los hombres. Las mujeres buscan trabajar cerca de casa por sus responsabilidades familiares. Fuente: NDP gender

			equality databank y Fitzgerald y Michie (2001)*
Las mujeres tienden a hacer más viajes múltiples en transporte público que los hombres	Fuente: Fitzgerald y Michie (2001)*	Las mujeres hacen más viajes múltiples en transporte público para llevar niños a la escuela o a la guardería, hacer compras, visitar familiares enfermos o ancianos, etc. Para los hombres, el principal destino es el trabajo.	Fuente: NDP gender equality databank

* Fitzgerald, R. y Michie, R. (2001). Economic and Social Infrastructure Factsheet. Irish NDP Equality Unit, Dublin.

Fuente: Polverani y Fitzgerald (2002b).

A. Construcción del marco de análisis de las relaciones de género en el ámbito de influencia del programa

Objetivo: establecer la situación actual y, de ser posible, establecer las tendencias, en cuanto a las relaciones de género que afectan más directamente el ámbito de influencia del programa.

Pasos:

- 1. Delimitar el ámbito de influencia del proyecto.**
- 2. Construir el marco conceptual.**
- 3. Generar la base empírica del análisis.**
- 4. Identificar las desigualdades de género más importantes.**
 - 4.1. Identificar las necesidades.**
 - 4.2. Identificar las desigualdades y sus causas**

Para establecer las posibilidades de impacto –positivo o negativo- del proyecto bajo evaluación sobre la igualdad de género, es necesario construir previamente una interpretación, en función de los datos disponibles, sobre la forma que toman las relaciones de género dentro del ámbito de influencia del programa.

Aquí se entiende el ámbito de influencia del programa como la confluencia de al menos cuatro dimensiones:

- a. la dimensión sectorial, definida en términos de los tipos de problemas o necesidades de las personas que el programa busca enfrentar (salud, educación, vivienda, transporte, etc.);
- b. la dimensión demográfica, definida como el conjunto de grupos de población que son –o deberían ser- beneficiados por el programa de forma directa o indirecta;
- c. la dimensión socioeconómica, entendida como las características sociales y económicas de los grupos de población antes mencionados;
- d. la dimensión territorial, entendida como los determinantes que surgen del ámbito territorial en el que se aplica el programa.

Con este ejercicio, lo que se busca es identificar los “nudos críticos” donde las relaciones de género provocan los mayores impactos positivos o negativos sobre la igualdad de género. También se apunta a identificar las áreas y formas de intervención más efectivas para amortiguar o revertir los impactos negativos, o para potenciar los positivos.

Los pasos más generales del ejercicio que se propone para esta fase son los siguientes:

- a. Delimitar de forma inicial y preliminar el ámbito de influencia -potencial o efectiva- del programa bajo evaluación.
- b. Definir el marco conceptual. En primer lugar, es preciso seleccionar y operacionalizar las categorías conceptuales con las cuales se analizarán las relaciones de género en el ámbito de influencia del proyecto. Estas categorías conforman el marco conceptual central. Además, es necesario definir los elementos conceptuales de tipo contextual que se emplearán.
- c. Armar la base empírica. Con la guía del marco conceptual, se intentará obtener datos estadísticos desagregados por sexo que sean significativos para el análisis. Además se respaldará la información e hipótesis existentes adicionalmente usando otro tipo de información estadística, análisis documental, consultas a informantes calificados, y en ciertos casos, aplicación de instrumentos específicos de investigación social.
- d. Realizar un diagnóstico de la situación y las tendencias de las relaciones de género en el ámbito de influencia del proyecto, sostenido en las categorías del marco conceptual central y de otros conceptos y nociones que resulten útiles para entender la dinámica de los grupos presentes en el ámbito de influencia del proyecto. Ese diagnóstico debe conducir a identificar –hasta donde sea posible- dónde se encuentran las desigualdades más agudas entre poblaciones de distintos sexos y cuáles son los factores de género que más están influyendo en esas desigualdades.

Sobre la delimitación del ámbito de influencia del proyecto

En consecuencia con la definición de “ámbito de influencia” que se propuso anteriormente, hay que precisar al menos los siguientes aspectos: i) el sector en el que se enfoca el programa, el cual delimita el conjunto de necesidades de las personas que justifican la existencia del programa; ii) el ámbito geográfico de aplicación del programa; y iii) las características demográficas y socioeconómicas de los grupos de población que el programa afecta o podría afectar de forma directa o indirecta. En realidad, se trata de delimitar el ámbito de influencia que fue definido formalmente en los documentos oficiales que corresponden a las fases de diseño y planeamiento del programa.

Sobre el marco conceptual

La base conceptual habrá de tener un componente estructural y otro contextual. El componente estructural corresponde a la teoría sobre la naturaleza y dinámica de las relaciones de género. El componente contextual abarca el conjunto de conocimientos de economía, ciencia política, sociología, antropología, etc., que resulten útiles para entender la dinámica económica, política, social y cultural que caracteriza a los grupos de población presentes en el ámbito de influencia del programa.

En cuanto al marco conceptual central, se parte de una concepción de las relaciones de género entendidas como aquellas relaciones sociales que están determinadas por los distintos papeles que las mujeres y los hombres desempeñan en la sociedad. Aquí se sigue la propuesta de Verloo (1998),⁴ quien propone una distinción entre las estructuras básicas y los mecanismos que son centrales en las desigualdades de género. La principal fuente de información en este punto es Roggeband (2003).

Las dos estructuras básicas son la división del trabajo (es decir, las normas y valores, las instituciones y las organizaciones relacionadas con el trabajado remunerado y no remunerado) y la organización de la vida privada (es decir, las normas y valores, las instituciones y la organización de las formas de vida de las personas, incluyendo la reproducción y la sexualidad). Se les llama estructuras porque se parte de que el carácter de las desigualdades entre hombres y mujeres es estructural.

Los procesos concretos donde se producen las desigualdades de género están relacionados con dos ámbitos básicos: el de los recursos y el de las reglas.

Recursos

Se parte de la existencia de causas estructurales que inciden en una distribución desigual entre hombres y mujeres de los recursos que la sociedad genera. Se considera además que esa desigualdad en la distribución está determinada por factores que provocan un menor acceso de las mujeres a esos recursos, y que entre esos factores tienen un lugar predominante los que determinan una distribución desigual entre hombres y mujeres de los recursos de poder que se expresan en la toma de decisiones.

En el análisis de desigualdades en acceso a recursos determinadas por factores de género se toman en cuenta tanto los recursos materiales como los no materiales. Entre estos últimos, se encuentran los recursos de tiempo, espacio, poder político y económico, y conocimiento, entre otros.

En consecuencia con lo expresado anteriormente, el análisis de los recursos incluye cuatro ámbitos de desigualdad:

- **Distribución:** las diferencias en la distribución por sexo de los recursos que ofrecen los programas.
- **Acceso:** las diferencias por sexo en el acceso a los recursos.

⁴ Verloo, M. in M.de Viell (ed) *Mainstreaming Sex Equality in the Public Sector: Report of a Joint Equal Opportunities Commission and European Commission Conference, held in London 22 June, 1998.* Citado por Mackay y Bilton (2003).

- Control: las diferencias de poder de decisión entre mujeres y hombres sobre recursos o procesos productivos.⁵
- Participación: las diferencias en la participación de hombres y mujeres durante los procesos de toma de decisiones que definen las orientaciones de los programas que inciden en la distribución de recursos y el acceso a ellos.

Reglas

Por otra parte, se considera que la sociedad ha construido y continúa reproduciendo determinados valores y normas esenciales sobre lo que se considera masculino o femenino, y que esos valores y normas se aplican de manera cotidiana mediante reglas formales e informales. Esas son las llamadas “reglas de género”, cuya aplicación tiende a generar posiciones desiguales de las mujeres en la sociedad. Esas reglas son socializadas mediante la educación y la experiencia.

Otros autores (CE, 2001) incorporan una dimensión adicional en el análisis de las desigualdades determinadas por género: la de los derechos humanos. Como es sabido, el enfoque de los derechos humanos se basa en la comparación de las conductas específicas de los actores sociales y políticos con las normas jurídicas internacionales y nacionales que definen los derechos fundamentales e inalienables de las personas. En las evaluaciones de programas estatales, los actores cuyo análisis es importante son las instituciones y autoridades estatales. En CE (2001) se menciona que el análisis desde el punto de vista de los derechos humanos debe incluir los siguientes aspectos:

- los derechos para hacer frente a la discriminación directa o indirecta,
- los derechos humanos básicos, (incluida la libertad frente a toda violencia de naturaleza sexual o de connotaciones sexistas que afecta a la dignidad), y
- el acceso a la justicia en un entorno jurídico, político o socioeconómico.

En resumen: el análisis de desigualdades entre sexos generadas por factores de género abarca al menos los siguientes ámbitos de desigualdad:

- Distribución de los recursos
- Acceso a los recursos
- Control de recursos y procesos

⁵ La categoría de control ha sido incluida por sugerencia de Mabel Figueroa, Directora del Área de Gestión de Políticas Públicas del INAMU. El tema del control es vital para darle contenido al principio de la autonomía, entendido como la posibilidad de que tanto hombres como mujeres decidan sobre sus vidas. La autonomía es una precondition para la igualdad.

- Participación en la toma de decisiones sobre recursos
- Reglas de género
- Respeto de los derechos humanos

Sobre la generación de la base empírica

Hay que tener presente que si no se cuenta con datos estadísticos desagregados por sexo, se reducen mucho las posibilidades de análisis de las relaciones de género y se pierde la opción de contar con “líneas base” para monitorear el desempeño futuro de los programas.

También puede ser útil otra información estadística que arroje luz sobre la situación de determinados grupos en situación de desventaja económica o social como las mujeres en un orden patriarcal, o análisis de género por grupos de edad, minorías étnicas etcétera considerando : mediciones de pobreza, índices de participación, análisis de uso del tiempo por género , entre otros. Es sabido que la superposición de las desigualdades de grupos en desventaja económica o social y las desigualdades de género promueve círculos viciosos que llevan a la profundización mutua y acumulativa de los distintos tipos de desigualdades. Además, conviene acceder a información documental atinente al objeto de análisis y hacer consultas en distintos tipos de organizaciones y a una diversidad de informantes calificados (entidades estatales, centros de investigación, organizaciones gremiales o de apoyo, líderes comunales, académicos, consultores, etc.) Asimismo es recomendable considerar la conveniencia y factibilidad de aplicar instrumentos de investigación social, como encuestas o grupos de focales

Sobre la identificación de las desigualdades de género más importantes

En esta fase, lo que corresponde es aplicar el esquema conceptual que se explicó anteriormente para identificar desigualdades de género en cuanto a distribución de recursos, acceso a recursos, participación en la toma de decisiones sobre el programa, normas que reproducen desigualdades de género, y cumplimiento desigual de derechos humanos en razón del sexo de las personas.

Primer paso: identificación de las necesidades

El primer paso del análisis tiene que ver con la precisión de las necesidades particulares de las mujeres según la particular situación de partida. Hay que tener presente que un programa cualquiera logrará reducir las desigualdades entre mujeres y hombres, que perjudican o agravan a las mujeres por causas de género, en la medida en que contribuya a satisfacer las necesidades particulares de las mujeres que

se encuentran dentro de su ámbito de influencia e incidir así en la causa o raíz de la inequidad de género. No se trata, por ejemplo, solamente de que la distribución o el acceso sean fines en sí mismos. El asunto no es tan simple como aspirar a que mujeres u hombres reciban respectivamente el 50% de los recursos que genera la sociedad en un territorio determinado, si bien la distribución de los recursos es un indicador sumamente relevante sobre las relaciones de poder y subordinación en una comunidad. La distribución de recursos y el acceso a ellos son adecuados para superar desigualdades de género en contra de las mujeres, siempre en la medida en que contribuyen a satisfacer necesidades específicas de los grupos de mujeres que son o deberían ser atendidos por el programa bajo análisis.

A partir de esta consideración, en cualquier análisis sobre diferencias en distribución, acceso o participación, debe estar presente la siguiente pregunta: ¿la forma en que ocurre la distribución, el acceso o la participación favorece o no la satisfacción de las necesidades de los grupos de mujeres bajo análisis? Para contestar esa pregunta, es claro que primero se necesita tener identificadas las necesidades.

Este ejercicio se facilita con la orientación de un marco conceptual sobre los determinantes de género, tanto en general y como en determinados ámbitos de la vida social o económica. También es necesario revisar la información empírica disponible sobre los grupos de mujeres y hombres que son o podrían ser afectados por el proyecto. Además de la información secundaria, pueden ser muy importantes las consultas a grupos de mujeres y hombres con ayuda de distintos instrumentos de investigación social: grupos focales, entrevistas a profundidad, historias de vida, etc.

En la identificación de necesidades se puede distinguir entre las que se vinculan principalmente con el mundo del trabajo productivo y las que se relacionan predominantemente con el mundo del trabajo reproductivo. Por ejemplo, si se trata de un programa de guarderías infantiles, el análisis de necesidades podría dividirse de la siguiente forma:

- a. Las necesidades específicas de las mujeres (según grupos de edad, niveles de formación profesional, zonas donde habitan, etc.) en cuanto a servicios de cuidado infantil, desde el punto de vista de sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo.
- b. Las necesidades específicas de las mujeres (según grupos de edad, niveles de formación profesional, zonas donde habitan, etc.) en cuanto a servicios de cuidado infantil desde el punto de vista de su vida privada. Aquí intervienen necesidades “personales” que son obstaculizadas por la rigidez propia de la asignación del trabajo reproductivo por sexo. Entre ellas, necesidad de recreación, de participar en actividades comunales, de intervenir de forma más estimulante en las actividades familiares, etc.

Segundo paso: identificación de las desigualdades y sus causas

En este paso, el análisis estará guiado por una matriz que tiene en los ejes horizontales los cinco aspectos desde los que se pueden generar desigualdades de género. Y en los ejes verticales, están: las necesidades de las mujeres que deberían ser satisfechas en relación con cada aspecto, las desigualdades que no permiten satisfacer plenamente las necesidades citadas, los factores de género determinantes de esas desigualdades, y las fuentes de información que sustentan las afirmaciones hechas a propósito de las necesidades, las desigualdades y los factores.

Cuadro 2. Marco para la identificación de desigualdades de género en el ámbito de influencia de un programa

Ámbitos	Necesidades	Desigualdades	Factores	Fuentes
• Distribución				
• Acceso				
• Control				
• Participación				
• Reglas				
• Derechos				

Fuente: Elaboración propia con base en Polverani y Fitzgerald (2002b) y otras fuentes.

No se pretende que el análisis de desigualdades conduzca a identificar necesidades, desigualdades y factores en relación con todos los ámbitos generadores pero sí los fundamentales en el ámbito de influencia del proyecto. Hay que tener presente que el nivel de exhaustividad en el análisis dependerá de la cantidad y calidad de información existente, de los recursos y el tiempo disponibles para realizar este tipo de ejercicio, y de la formación y experiencia del equipo encargado de llevarlo a cabo. Además, tómesese en cuenta que la evaluación de desigualdades de género en algunos ámbitos entraña complejidades conceptuales y de investigación particulares. Tales son los casos de las evaluaciones sobre reglas de género y sobre cumplimiento de derechos:

- El estudio de las reglas de género requiere modelos específicos de análisis de contenido sobre los sesgos de género presentes en los valores y actitudes que están detrás de las reglas. También se requiere del uso de instrumentos de investigación específicos para identificar reglas informales.
- El análisis de género desde la perspectiva de los derechos requiere de un referente conceptual acerca de los tipos de derechos a identificar y las posibles formas de incumplimiento de esos derechos que entrañan desigualdades de género.

Lo primordial, de cara a la apropiación y sostenibilidad de la iniciativa, como se expresó en la sección A.4., es que los ejercicios de evaluación particulares formen parte de procesos de aumento sostenido y acumulativo de las capacidades institucionales en este tipo de evaluaciones.

B. Evaluación del diseño básico del programa⁶

Evaluación del diseño básico

Objetivos: a) analizar la idoneidad del diseño básico del programa para superar las desigualdades de género previamente identificadas; y b) plantear posibles modificaciones de ese diseño –o diseños alternativos- que podrían aumentar los impactos positivos sobre la igualdad de género.

Pasos:

- 1. Análisis del potencial del diseño básico del programa para reducir las desigualdades de género.**
- 2. Hacer un análisis comparativo entre el esquema de intervención del programa y otros diseños alternativos.**
- 3. Formular conclusiones sobre las fortalezas y debilidades del diseño básico del programa y recomendaciones para mejorarlo o sustituirlo por otro diseño alternativo.**

Se sugiere que la primera evaluación del programa sea la que aquí se expone. Consiste en evaluar el diseño básico del programa, independientemente del desempeño concreto que éste haya tenido durante el lapso en que ha sido ejecutado. En otras palabras: aún si se supone que el desempeño del programa ha sido óptimo según lo previsto en los documentos que establecen sus objetivos, metas, actividades y demás parámetros de desempeño, ¿hasta qué punto constituye una respuesta apropiada para enfrentar las desigualdades de género previamente identificadas?, y si fuera posible: ¿habría otros esquemas de prestación de servicios con un mayor potencial que el evaluado, para promover la igualdad de género?

En su forma más acabada, esta evaluación puede constar de dos fases. La primera fase se enfoca en analizar el potencial que tiene el diseño básico del programa para promover la igualdad de género. La segunda fase consistiría en un análisis comparativo entre el modelo de prestación de servicios que está presente en el diseño básico del programa y otros modelos alternativos.

⁶ También se podría llamar “evaluación del esquema o modelo de intervención”.

En la primera fase se tratará de establecer de qué manera se tratan las relaciones de género dentro del esquema básico de prestación de servicios por el que se optó al diseñar el programa evaluado. Esta evaluación inicial permitiría hacer cambios que mejoren el impacto del programa sobre la igualdad de género, dentro del esquema existente.

La segunda fase permitiría tomar perspectiva sobre el esquema de prestación de servicios seleccionado, al compararlo con otros modelos o esquemas alternativos. De este análisis se podría concluir, por ejemplo, que aunque el diseño básico del programa permitiría generar efectos positivos sobre la igualdad de género en su ámbito de influencia, si se hubiera optado por un esquema de atención distinto esos efectos podrían ser mayores. En esta guía solamente se ofrecen indicaciones sobre la primera fase. Sin embargo, se desea hacer la advertencia sobre la importancia de efectuar análisis comparativos (por ejemplo, de “benchmarking”⁷ o de “mejores prácticas”) siempre que sea posible.

En la primera fase, tal como se indicó, se busca hacer una evaluación de los vínculos más importantes entre el programa y las relaciones de género que están dentro de su ámbito de influencia. La evaluación de los aspectos que tienen que ver con el diseño de los procedimientos de gestión será abordada en una fase posterior.

Téngase presente que el análisis que se propone en esta fase guarda similitud con la evaluación “ex ante” que se aplica a los programas o proyectos recién diseñados, con el propósito de identificar probables efectos positivos y negativos de su ejecución futura. Este tipo de evaluación se ha aplicado en la Unión Europea para prever posibles efectos sobre la igualdad de género de las políticas públicas, cuando están en su fase de diseño. De esta forma, se pueden evitar efectos negativos antes de que sucedan y también es posible potenciar efectos positivos sin pérdida de tiempo. Un ejemplo de metodología para hacer evaluación “ex ante” con perspectiva de género es Crawley y O’Meara (2002).

El uso de metodologías similares a las de evaluación “ex ante” para analizar el esquema de intervención de un programa que ya ha estado en ejecución permite identificar aquellos impactos positivos o negativos del programa sobre la igualdad de género que no dependen de la efectividad de su ejecución, sino más bien de la forma como han sido concebidos y estructurados. La utilidad de este tipo de análisis reside en identificar aspectos propios de la concepción misma del programa que deben ser modificados, sea para evitar impactos negativos como para potenciar impactos positivos. En otras palabras, se trata de provocar mejoras que no podrían ser efectuadas con el solo aumento en la eficiencia o la eficacia del programa, tal y como se encuentre diseñado.

⁷ Una definición sencilla de “benchmarking” es la que ofrece el Código de Conducta Europeo de “Benchmarking”: “hacer comparaciones con otras organizaciones para aprender las lecciones que esas comparaciones muestran”. En: http://www.benchmarking.gov.uk/about_bench/whatisit.asp.

Las cuatro categorías que se proponen para evaluar el diseño general del programa han sido tomadas de Polverani y Fitzgerald (2002b): necesidades, resultados, acceso y participación.⁸ A continuación se las explica:

- a) Necesidades: ¿Es capaz el programa de atender las necesidades de hombres y mujeres que se encuentran dentro del ámbito de influencia del programa, tal y como fueron identificadas en la sección B.2?; ¿cuáles de esas necesidades busca atender el programa de forma explícita y cuáles no?; y en cuanto a las necesidades que el programa busca atender, ¿en qué medida las considera?
- b) Resultados: ¿El programa genera resultados que afectan de forma distinta a los hombres y a las mujeres?; ¿en qué medida compensan o profundizan esos resultados el patrón de distribución de recursos identificado en la sección B.2?; ¿en qué medida satisfacen esos resultados las necesidades de los grupos de mujeres y hombres a los que el programa debería beneficiar?
- c) Acceso: ¿Tienen los hombres y las mujeres la posibilidad (entiéndase, capacidad, oportunidad, etc.) de acceder a los productos del programa de manera equitativa?; ¿en qué medida logra el programa superar las barreras que impiden ese acceso, identificadas previamente en la sección B.2?; ¿en qué medida impiden esas barreras la satisfacción de las necesidades de los grupos de hombres y mujeres a los que el programa debería beneficiar, según fueron identificadas en la sección B.2?
- d) Control: ¿Tienen los hombres y las mujeres la posibilidad de mantener el control de recursos que les fueron brindados mediante un programa, o de procesos productivos apoyados por un programa?; ¿establece el programa algunas previsiones para facilitar ese control?⁹

⁸ Se ha cambiado el orden de análisis con respecto al que se sugiere en Polverani y Fitzgerald (2002), por uno que parte de la identificación de las necesidades, pasa a la revisión de los resultados que podrían satisfacer o no esas necesidades, luego a detectar posibles dificultades de acceso a esos resultados, y finalmente, a analizar los márgenes de decisión de las mujeres para incidir en las formas de distribución y acceso de bienes y servicios provenientes de los programas bajo evaluación. Esta secuencia se consideró más favorable para el análisis del diseño básico del programa que la que presentan las citadas autoras, que es la siguiente: participación, acceso, necesidades y resultados. Además, se ha reformulado el contenido de la categoría de “necesidades” en el sentido que se explica posteriormente.

⁹ Un ejemplo de falla en el control de recursos transferidos a beneficiarias de un programa de se presenta en los programas de subsidios para la vivienda: en algunos casos, las mujeres beneficiarias pierden la vivienda que les fue otorgada mediante un subsidio, porque su compañero las obliga a venderla o porque se queda con ella después de que la pareja se separa. Un ejemplo de falla en el control de procesos productivos se presenta en los proyectos de apoyo a microempresas de mujeres: en algunos casos, una vez que una beneficiaria de esos programas logra desarrollar exitosamente su microempresa, su compañero decide convertirse en gerente o cogente de la empresa, y por esa razón esta fracasa pues el negocio no logra ser suficientemente rentable para generar un ingreso para ambos.

e) Participación: ¿pueden las mujeres y los hombres en el programa influenciar de forma igualitaria el proceso de toma de decisiones sobre los servicios o apoyos que brinda el programa?; ¿pueden las mujeres y los hombres participar de forma igualitaria durante la ejecución del programa?; ¿en qué medida logra el programa modificar los sesgos de género en los procesos de toma de decisiones sobre acceso y distribución de recursos que tienen lugar en el contexto en que sucede el programa (gobiernos locales, instituciones estatales sectoriales, otros programas, etc.)¹⁰?

Varias de esas cinco categorías son las mismas que las que se utilizan en la fase de identificación de desigualdades de género. Las diferencias entre unas y otras son las siguientes:

- La categoría de necesidades se aplica de dos maneras: a) al inicio, para identificar qué necesidades son atendidas por el proyecto y cuáles no lo son; y b) en relación con las demás categorías, para evaluar en qué medida las limitaciones en cuanto a resultados, acceso y participación afectan la satisfacción de las necesidades.
- La expresión “distribución de recursos” que está presente en la sección de identificación de desigualdades de género ha sido cambiada por el término de “resultados”, que indica más claramente la función de distribución de recursos propia de un programa.
- Se omitieron las categorías de “normas de género” y “derechos”, para simplificar el análisis del diseño básico del programa. Queda a discreción de los ejecutantes de la evaluación si se incorporan esas categorías dentro de este tipo de análisis.

En esta fase, es posible que surjan necesidades de información adicionales referentes a la dinámica de las relaciones de género. Con respecto a la información sobre el programa, solamente es necesaria aquella que está presente en los documentos donde se ha definido el diseño básico del proyecto. Entre estos documentos hay que considerar las propuestas que justificaron su creación o las posteriores modificaciones de su diseño, y también las versiones más recientes de sus planes estratégicos y operativos.

¹⁰ Estos procesos de toma de decisiones son los que debieron haber sido identificados y analizados en la fase de análisis de desigualdades de género (sección A.2).

C. Evaluación de procesos

Evaluación de procesos

Objetivo: Analizar si en los procesos de ejecución del programa bajo evaluación están presentes de manera explícita los elementos necesarios para que el programa maximice su impacto positivo sobre la igualdad de género.

Pasos:

1. Obtención y procesamiento de la información.

2. Análisis de la información.

2.1. Planificación

2.2. Elaboración del presupuesto

2.3. Asignación de recursos Prestación de los servicios

2.4. Monitoreo

2.5. Evaluación

3. Formulación de recomendaciones.

Aún suponiendo que determinado programa estatal ha sido diseñado adecuadamente para provocar impactos positivos en la igualdad de género, es claro que esos impactos no se llegarían a concretar si los procesos de ejecución del programa no contienen elementos que conduzcan a provocar esos impactos. Por tanto, es necesario evaluar acerca de la existencia y las calidades de esos elementos.

Las fases del proceso de ejecución de los programas en las cuales conviene hacer evaluaciones son las siguientes:

- Planificación
- Elaboración del presupuesto
- Asignación de recursos (selección de servicios a brindar y de personas a beneficiar)
- Prestación de los servicios
- Monitoreo
- Evaluación

Dentro de cada fase, la evaluación se centrará en dos tipos de análisis: a) contextual y b) específico.

El análisis contextual abarca el estado general de los principales procesos correspondientes a cada fase. El objetivo es establecer si esos procesos ofrecen condiciones mínimas para que dentro de ellos existan componentes especializados en asegurar impactos positivos en la igualdad de género. Por ejemplo, si no existe un proceso de planificación y elaboración de presupuestos orientado hacia resultados y de buena calidad, no será posible establecer metas e indicadores específicos sobre igualdad de género que estén integrados en la planificación del programa en su conjunto, y que además sean susceptibles de ser monitoreados y evaluados.

El análisis específico se orienta hacia la identificación y caracterización de los elementos de tipo organizativo, procedimental o metodológico (objetivos, metas, indicadores, criterios de selección, procesos operativos, etc.) que son especialmente significativos para lograr impactos en la igualdad de género. Se sugiere que en cada uno de esos elementos se revisen cuatro aspectos:

- a) La calidad del elemento en sí.
- b) El proceso o procedimiento mediante el cual se aplica o se genera el elemento bajo análisis.
- c) El esquema organizativo dentro del cual se aplica el proceso o procedimiento.
- d) El contexto político dentro del cual opera el esquema organizativo.

Adicionalmente, hay que tener presente que en los casos en que los programas contengan varios proyectos, es necesario hacer la evaluación de procedimientos para cada proyecto en particular.

En el cuadro 3 se propone un conjunto de aspectos a considerar tanto en el análisis contextual como en el análisis específico. No es una lista exhaustiva de aspectos; puede haber otros que se podrían incluir.

Cuadro 3. Condiciones contextuales y elementos específicos a considerar en las evaluaciones de proceso de programas estatales

Fase del programa o proyecto	Condiciones contextuales para que existan consideraciones sobre género	Elementos significativos para la igualdad de género	Aspectos a evaluar
Planificación	Un proceso de planificación por resultados de buena calidad. Planes estratégicos y operativos que sean monitoreables y evaluables.	Objetivos, metas e indicadores vinculados explícitamente con igualdad de género, en los planes operativos anuales.	El elemento en sí: Calidad de los objetivos, metas e indicadores. Procesos: Sistemática y consistencia de los procedimientos de definición de los objetivos, metas e indicadores. Organización: Presencia de personas (mujeres, hombres) con formación, motivación y poder necesarios para aplicar los procedimientos citados.

			<p>Poder: Condiciones políticas favorables (internas y externas al programa) para aplicar los procedimientos citados.</p>
Elaboración del presupuesto	<p>Un proceso de buena calidad de elaboración de presupuestos, que sea coherente con el proceso de planificación por resultados.</p>	<p>Componentes de los presupuestos que sean coherentes con los objetivos, metas e indicadores vinculados con igualdad de género.</p>	<p>El elemento en sí: Calidad de los componentes presupuestarios relacionados con igualdad de género.</p> <p>Procesos: Carácter sistemático y consistencia de los procedimientos de definición de los componentes presupuestarios relacionados con igualdad de género.</p> <p>Organización: Presencia de personas (mujeres, hombres) con formación y motivación adecuadas para aplicar los procedimientos citados.</p> <p>Poder: Condiciones políticas favorables (internas y externas al programa) para aplicar los procedimientos citados.</p>
Asignación de recursos	<p>Procedimientos y criterios explícitos, sistemáticos y rigurosos para la asignación de recursos</p>	<p>Procedimientos y criterios para seleccionar los servicios a brindar a determinados grupos o personas.</p> <p>Criterios y procedimientos para seleccionar beneficiarios de servicios previamente identificados.</p>	<p>El elemento en sí: Calidad de los objetivos, metas e indicadores.</p> <p>Procesos: Carácter sistemático y consistencia de los procedimientos de definición de los objetivos, metas e indicadores.</p> <p>Organización: Presencia de personas (mujeres, hombres) con formación y motivación adecuadas para aplicar los procedimientos citados.</p> <p>Poder: Condiciones políticas favorables (internas y externas al programa) para aplicar los procedimientos citados.</p>
Prestación de servicios	<p>Procesos de prestación de servicios con procedimientos sistemáticos y programados explícitamente, y susceptibles de ser monitoreados periódicamente.</p>	<p>Servicios mediante los cuales se espera generar los impactos en igualdad de género.</p>	<p>El elemento en sí: Calidad de los procesos de prestación de servicios mediante los cuales se espera generar los impactos en igualdad de género.</p> <p>Organización: Presencia de personas (mujeres, hombres) con formación y motivación adecuadas para ejecutar los procesos citados.</p> <p>Poder: Condiciones políticas favorables (internas y externas al programa) para</p>

			ejecutar los procesos citados.
Monitoreo	Procedimientos regulares de monitoreo periódico de los resultados, productos e impactos de los servicios prestados.	Instrumentos de monitoreo de la ejecución de las metas relacionadas con igualdad de género.	<p>El elemento en sí: Calidad de los instrumentos de monitoreo de la ejecución de las metas relacionadas con igualdad de género.</p> <p>Procesos: Carácter sistemático y consistencia en la aplicación de los instrumentos citados.</p> <p>Organización: Presencia de personas (mujeres, hombres) con formación y motivación adecuadas para aplicar los instrumentos citados.</p> <p>Poder: Condiciones políticas favorables (internas y externas al programa) para aplicar los instrumentos citados.</p>
Evaluación	Procesos sistemáticos de evaluación periódica del programa y sus proyectos.	Instrumentos de evaluación sobre impacto del programa en la igualdad de género.	<p>El elemento en sí: Calidad de los instrumentos de evaluación de la ejecución de las metas relacionadas con igualdad de género.</p> <p>Procesos: Carácter sistemático y consistencia en la aplicación de los instrumentos citados.</p> <p>Organización: Presencia de personas (mujeres, hombres) con formación y motivación adecuadas para aplicar los instrumentos citados.</p> <p>Poder: Condiciones políticas favorables (internas y externas al programa) para aplicar los instrumentos citados.</p>

Fuente: Elaboración propia

Esta evaluación consta de tres pasos: a) obtención y procesamiento de la información, b) análisis de la información, y c) formulación de recomendaciones.

D.Evaluación del desempeño del programa

Evaluación del desempeño

Objetivo: valorar el desempeño del programa en cuanto a su impacto directo o indirecto sobre la igualdad de género.

Pasos:

- 1. Análisis de los indicadores generales del programa**
- 2. Diseño y generación de los indicadores específicos sobre igualdad de género**
 - De monitoreo**
 - De evaluación**
- 3. Obtención de información complementaria para la evaluación**
- 4. Evaluaciones**
 - De eficiencia**
 - De eficacia**
 - De efectividad o impacto**
- 5. Formulación de recomendaciones a partir de las evaluaciones**

En general, se considera que la evaluación de las “salidas” (es decir, los productos, resultados e impactos de los programas o proyectos) es la forma más adecuada para valorar el desempeño de un programa o proyecto en un período determinado. Ese enfoque es el adoptado en las metodologías europeas de evaluación de impactos en la igualdad de género.

En los materiales de la Unión Europea y de algunos de sus países que se han tomado de referencia para elaborar esta guía, todos los métodos que se proponen para la evaluación del desempeño desde la perspectiva de la igualdad de género se basan en el análisis diferenciado de información clasificada por sexo. Al respecto, en esta sección, se desea defender la tesis de que en determinados programas la evaluación de las “salidas” del programa como un todo puede ser tan importante como la evaluación de las salidas discriminándolas por sexo. Esto es especialmente cierto en aquellos

programas cuya importancia general para la igualdad de género ya ha sido establecida. Se puede afirmar en estos casos que cuanto mayor sea el desempeño general del programa, mayores serán sus efectos en pro de la igualdad de género.

En muchos casos, los procesos de ejecución del programa que generan beneficios para las mujeres son los mismos que los que generan beneficios para los hombres, más allá de las proporciones en que se distribuyan estos beneficios y de las calidades y características de unos y otros. En estos casos, hay que concluir que desde la perspectiva de la igualdad de género, tiene mucho sentido evaluar el desempeño general de esos procesos. La mejor forma de hacerlo, tal como se expresó, es analizar la eficiencia y la eficacia general del programa.

En países donde existen sistemas de evaluación de programas estatales de buena calidad, como pueden ser los países de la Unión Europea, la única recomendación que tendría sentido para quienes estén interesados en la igualdad de género es que conviene aprovechar los informes de evaluación general de los programas que son producidos por los sistemas institucionales de evaluación. Pero en países en desarrollo como Costa Rica, donde los sistemas de evaluación a menudo son inexistentes o defectuosos, a las/os promotores/as de la igualdad de género no les queda más opción que promover el desarrollo de buenos sistemas de evaluación, e incluso, de contribuir en esa tarea.

Hay una razón adicional muy importante para emprender los esfuerzos recomendados: es difícil imaginar la existencia de un sistema de evaluación y monitoreo del desempeño de un programa que se especialice en la perspectiva de la igualdad de género, si ese sistema no forma parte del sistema de evaluación y monitoreo del programa como un todo. Y si este último no existe o es de calidad deficiente, ¿de qué otra forma se podrían medir de manera sistemática los indicadores específicos sobre impacto en la igualdad de género?

A continuación se proponen varios tipos de indicadores para valorar efectos e impactos sobre la igualdad de género, con base en Polverani y Fitzgerald (2002). El proceso de generación de esos indicadores consta de dos pasos. El primero corresponde a los indicadores para el monitoreo del desempeño del programa y el segundo, a los indicadores para la evaluación.

En la fase de monitoreo, se obtiene información periódica formalizada en un conjunto de indicadores sobre una gama amplia de actividades, productos y resultados.

En la fase de evaluación se emplean como insumos los indicadores resultantes de la fase de monitoreo, para calcular otros indicadores, mediante los cuales se busca valorar el desempeño del programa. Además, en la fase de evaluación se obtiene y procesa información que no corresponde a los procesos de ejecución del programa, sino más bien a los impactos generados por el programa en los

beneficiarios directos o indirectos. También es importante obtener información adicional a la que proviene del monitoreo; más aún, cuando el monitoreo es defectuoso o inexistente, la información adicional es la única opción.

5.1. Indicadores para el monitoreo

Con ayuda de Polverani y Fitzgerald (2002), se proponen los siguientes indicadores para el monitoreo del desempeño del programa en relación con la igualdad de género:¹¹

Indicadores financieros. Tienen relación con los recursos financieros gastados en los productos del programa, segregados por sexo. Ejemplos: a) los recursos gastados en asistencia técnica sobre mercadeo de productos a pequeñas empresas dirigidas por mujeres durante el último año; b) los recursos gastados en reparación de caminos vecinales en una comunidad determinada.

Indicadores de producto. Hacen referencia a la magnitud del conjunto de servicios prestados o de obra realizada. Si se trata de servicios dirigidos a beneficiarios específicos, el indicador debe indicar el número de beneficiarios atendidos. Por ejemplo, en un programa de apoyo a pequeñas empresas el indicador cuantificaría la cantidad de empresas apoyadas. Si se trata de un programa que produce obra física, como por ejemplo un programa de construcción o reparación de caminos vecinales, el indicador puede consistir en la cantidad de kilómetros construidos o reparados.

Indicadores de resultado. Se refieren a los efectos directos o inmediatos que genera un programa. Por ejemplo, en el caso de un programa de apoyo a pequeñas empresas, un indicador podría ser el número de empleados(as) de empresas que terminaron exitosamente los cursos brindados por el programa. En el mismo programa, otro ejemplo de resultado podría ser la cantidad de sistemas informáticos de apoyo a la gestión empresarial que fueron incorporados o modificados como resultado de las asesorías brindadas por el programa en este campo.

5.2. Indicadores para la evaluación

A menudo la construcción de los indicadores que sirven para la evaluación requiere de agregar la información proveniente de la fase de monitoreo. Esto se logra, agrupando los datos sobre productos, resultados y recursos financieros.

¹¹ En Polverani y Fitzgerald (2002) no se incluyen los indicadores financieros, aunque se les considera implícitamente al describir los indicadores de eficiencia. Además, se mencionan los indicadores de impacto como un tipo de indicador de monitoreo, cuando en realidad estos no corresponden al monitoreo periódico del desempeño de los programas o proyectos y más bien forman parte de la fase de evaluación.

Se proponen a continuación tres tipos de indicadores para evaluación. Todos ellos deben contener información desagregada por sexo, para poder analizar los efectos o impactos sobre la igualdad de género. Cada tipo de indicador corresponde a una modalidad particular de evaluación. Son los siguientes:

- a) Indicadores de la **eficiencia** del programa en cuanto a su contribución a la igualdad de género. Se construyen a partir de la comparación de los productos o resultados distribuidos con los recursos empleados en ello. Por ejemplo, en un programa de apoyo a microempresas dirigidas por mujeres, un indicador de eficiencia en la generación de productos podría ser el costo promedio por hora de capacitación y por persona capacitada que corresponde al conjunto de cursos impartidos en un lapso determinado. En el mismo programa, un indicador de la eficiencia en la generación de resultados podría ser el costo unitario de las mejoras en los sistemas informáticos de las empresas inducidas por el programa en esta dirección, es decir, el cociente entre el total de recursos destinados por el programa para brindar asesoría en sistemas informáticos y el total de cambios en los sistemas realizados por las microempresas asesoradas por el programa con base en los conocimientos aportados mediante esas asesorías.
- b) Indicadores de la **eficacia** del programa en cuanto a su contribución a la igualdad de género. Se calculan como proporciones de productos o resultados generados con respecto a los proyectados en los planes operativos. En el programa de capacitación de microempresarias al que se hizo mención en el punto anterior, un indicador de eficiencia podría ser el cociente entre el número de horas de capacitación brindadas en un período dado y el número de horas de capacitación que se había proyectado para ese mismo período. Un ejemplo de eficacia en la generación de resultados podría ser el cociente entre el número de empresas cuyos sistemas de informática fueron mejorados como resultado de las asesorías brindadas por el programa en un lapso dado y el número de empresas con sistemas mejorados que se había proyectado para ese mismo lapso.
- c) Indicadores de **efectividad o impacto** del programa sobre la igualdad de género. Miden las consecuencias del programa más allá de los efectos inmediatos sobre los beneficiarios directos. Los impactos pueden ser específicos, cuando están ligados directamente a las acciones del programa y se hacen efectivos después de cierto lapso. Pueden ser generales, cuando se produce un efecto a más largo plazo sobre una población mayor que la que fue afectada directamente por el programa. En el ejemplo del programa de apoyo a la pequeña empresa, el impacto específico podría corresponder a las mejoras financieras y de generación de empleo que experimentan las empresas apoyadas después de cierto tiempo de haber recibido el apoyo, en comparación con empresas similares que no recibieron ese apoyo. En el mismo ejemplo, los impactos generales podrían consistir en la mejora de las condiciones socioeconómicas de la zona donde están ubicadas las

empresas, como resultado de las mejoras en generación de empleo y riqueza vinculadas con la ayuda del programa.

Los indicadores de eficiencia y eficacia son formas indirectas de medir el potencial de los programas para provocar los impactos deseados. En esa medida, forman parte de la evaluación de impacto en un sentido amplio.

Información adicional a la del monitoreo

Cuando el sistema de monitoreo no existe o no ofrece información suficiente, es posible compensar esa limitación en alguna medida mediante investigaciones particulares con ayuda de determinados instrumentos de investigación. La ausencia de datos adecuados provenientes del monitoreo no justifica la renuncia a evaluar los impactos de un programa sobre la igualdad de género. Sin embargo, la carencia de un sistema de monitoreo limita mucho la posibilidad de hacer evaluaciones periódicas. Si no existiera, lo más conveniente sería promover su creación.

Aún en los casos en los que existe un sistema de monitoreo adecuado para la evaluación con perspectiva de género, es conveniente complementar la información de ese sistema con información adicional de tipo cuantitativo y cualitativo.

La información cualitativa es especialmente importante en los análisis con perspectiva de género, en los que se busca captar no solamente los logros fácilmente tangibles sino también los de tipo menos observable como pueden ser los cambios en actitudes. Además, la información cualitativa puede ofrecer indicios sobre la calidad de los servicios brindados por los programas o sobre la calidad de los beneficios generados por ellos. Los sistemas de monitoreo difícilmente logran ofrecer ese tipo de información.

La generación de información cuantitativa detallada sobre ciertas áreas críticas del programa puede ser necesaria para comprender mejor situaciones que no logran ser explicadas a partir de los indicadores.

Hay al menos tres tipos de instrumentos de investigación que pueden ser usados para generar información cuantitativa o cualitativa adicional: las encuestas, los grupos focales y las entrevistas a profundidad para funcionarios o personas beneficiarias.

Cuadro 4. Ejemplos de indicadores para evaluar las implicaciones de programas de desarrollo rural y agrícola sobre la igualdad de género

Tipo de indicador	Indicador	Indicador relacionado con género
<i>Programa de capacitación a agricultoras(es)</i>		
Producto	Volumen de capacitación brindada (se multiplican las horas de cada curso por la cantidad de personas capacitadas, y luego se suman los resultados de todos los cursos)	Volumen de capacitación recibida (horas por personas capacitadas) desagregado por sexo
Resultado	Personas capacitadas que completaron exitosamente su curso	Personas capacitadas que completaron exitosamente su curso, desagregadas por sexo
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia de productos: Costo de cada hora de capacitación brindada (Cociente entre el total de recursos destinados a capacitación y el total de horas de capacitación) • Eficiencia de resultados: Costo de la capacitación de cada persona que terminó exitosamente su curso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia de productos: Costo de cada hora de capacitación, desagregado por sexo. • Eficiencia de resultados: Costo de la capacitación de cada persona que terminó exitosamente su curso, desagregado por sexo.
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia de producto: Cociente entre el volumen de capacitación brindada y el volumen de capacitación proyectada, para un período dado. • Eficacia de resultado: Cociente entre el número de personas capacitadas exitosamente y el número proyectado de personas capacitadas exitosamente, para un período dado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia de producto: Cociente entre el volumen de capacitación brindada y el volumen de capacitación proyectada, para un período dado, desagregado por sexo. • Eficacia de resultado: Cociente entre el número de personas capacitadas exitosamente y el número proyectado de personas capacitadas exitosamente, para un período dado, desagregado por sexo.
Impacto	Empleo bruto o neto creado y mantenido como resultado de la capacitación después de N meses o años (número y % del total de empleos)	Empleo bruto o neto creado y mantenido como resultado de la capacitación después de N meses o años (número y % del total de empleos), desagregado por sexo
<i>Programa de apoyo a empresas rurales</i>		
Producto	<ul style="list-style-type: none"> • Número de empresas que recibieron apoyo financiero • Número de empresas nuevas que recibieron apoyo financiero 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de empresas que recibieron apoyo financiero, desagregado por sexo • Número de empresas nuevas que recibieron apoyo financiero, desagregado por sexo
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión privada directa en las empresas apoyadas • Ventas nuevas o aumento en ventas en las empresas apoyadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión privada directa en las empresas apoyadas, divididas en tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarias, propietarios de ambos sexos. • Ventas nuevas o aumento en ventas en

		las empresas apoyadas, divididas en tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarias, propietarios de ambos sexos.
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia de producto: cantidad promedio de recursos transferidos a las empresas que recibieron apoyo financiero. • Eficiencia de resultado: cociente entre el volumen de ventas nuevas de las empresas apoyadas y los recursos transferidos a las empresas apoyadas financieramente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia de producto: cantidad promedio de recursos transferidos a las empresas que recibieron apoyo financiero. Los resultados se calculan por separado para tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarios, propietarios de ambos sexos. • Eficiencia de resultado: cociente entre el volumen de ventas nuevas de las empresas apoyadas y los recursos transferidos a las empresas apoyadas financieramente. Los resultados se calculan separado para tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarias, propietarios de ambos sexos.
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia de producto: cociente entre los recursos financieros transferidos y los programados en un período dado. • Eficacia de resultados: cociente entre las ventas nuevas en empresas apoyadas y las que fueron proyectadas, en un período dado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia de producto: cociente entre los recursos financieros transferidos y los programados en un período dado. Los resultados se calculan separadamente para tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarios, propietarios de ambos sexos. • Eficacia de resultados: cociente entre las ventas nuevas en empresas apoyadas y las que fueron proyectadas, en un período dado. Los resultados se calculan por separado para tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarias, propietarios de ambos sexos.
Impacto	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de supervivencia de las empresas después de N meses o años • Empleo bruto o neto creado o protegido después de N años (número y porcentaje) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de supervivencia de las empresas después de N meses o años, divididas en tres categorías: hombres propietarios, mujeres propietarias, propietarios de ambos sexos. • Empleo bruto o neto creado o protegido después de N años (número y porcentaje), por sexo.

Fuente: Polverani y Fitzgerald (2002), p. 46 con excepción de los indicadores de eficiencia y eficacia que fueron introducidos por el autor.

Bibliografía empleada en la elaboración de la guía

Crawley, Marie y O'Meara, Louise (2002). "Gender Proofing Handbook". National Development Plan Gender Equality Unit of the Department of Justice, Equality and Law Reform. Dublin, Ireland.

En: http://www.ndpgenderequality.ie/publications/publications_01.html

Consejo Europeo (CE) (2001). "Guía para la evaluación del impacto en función del género". En:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/gender/gender_es.pdf

Consejo Europeo (CE) (1998). "Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology, and presentation of good practices". Council of Europe, Strasbourg.

Polverari, Laura and Rona Fitzgerald (2002a). "Integrating Gender Equality in the Evaluation of the Irish 2000-06 National Development Plan". "Volume 1: Background Concepts and Methods". Documento elaborado para el National Development Plan Gender Equality Unit del Department of Justice, Equality and Law Reform por el European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Ireland. En: http://www.ndpgenderequality.ie/downloads/guide_volume1.pdf

Polverari, Laura and Rona Fitzgerald (2002b). "Integrating Gender Equality in the Evaluation of the Irish 2000-06 National Development Plan". "Volume 2: Tool Kit for Gender Evaluation". Documento elaborado para el National Development Plan Gender Equality Unit del Department of Justice, Equality and Law Reform por el European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Ireland.

En: http://www.ndpgenderequality.ie/downloads/guide_volume2.pdf

Mackay, Fiona y Kate Bilton (2003). Learning from experience: lessons in mainstreaming equal opportunities. Governance of Scotland Forum, University of Edinburgh, Scotland.

Status of Women Canada (2003) Gender-Based Analysis (GBA). Performance Measurement of its Application.

En: http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/gbaperformance/index_e.html

United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) (1997). "Agreed Conclusions on Gender Mainstreaming." Ginebra.

En: <http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-66.htm>

Roggeband, Conny (2003). "Igualdad de género y técnicas del mainstreaming de género: metodología SMART (método simple para evaluar la relevancia del

género en las políticas) y la evaluación del impacto en función del género”. Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales de Mainstreaming de Género. Unidad de Igualdad y Género, Junta de Andalucía. Instituto Andaluz de la Mujer, 2003.

En: <http://www.unidadgenero.com/documentos/68.pdf>

Vara, Gracia y Laura Carrasco (2003). “Gender Equality and the EU”. Eipascope, No. 1 del 2003. En: <http://www.eipa.nl>

Women & Equality Unit, Department of Trade and Industry (2004). “Gender Impact Assessment”. Reino Unido.

En:

http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/gender_impact_assessment.pdf

Women & Equality Unit, Department of Trade and Industry (s.f.) “Gender Mainstreaming explained”. Reino Unido.

En:

http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/mainstreaming_explained.htm

Anexo: Explicaciones sobre las principales fuentes de información

En esta sección se hacen algunas precisiones acerca del uso de las principales fuentes de información en la elaboración de la guía.

Prueba de relevancia:

Para la prueba de relevancia del programa para la igualdad de género (sección B.1), se asumió la metodología SMART desarrollada por Verloo y Roggeband, según se explica en Roggeband (2003).

Construcción del marco analítico:

La metodología de construcción del marco analítico de las relaciones de género (sección B.2) se elaboró con base en varias fuentes:

- a. Las categorías principales del marco conceptual están tomadas de Verloo (1998), según son citadas por Mackay y Bilton (2003). La principal fuente en este punto es Roggeband (2003).
- b. Se agregaron además aportes secundarios provenientes de CE (2003), especialmente en lo que respecta al análisis de la desigualdad de género desde la perspectiva de los derechos humanos.
- c. En la fase del análisis de las relaciones de género, se empleó un esquema proveniente de Polverani y Fitzgerald (2002b) para analizar desigualdades y factores que las causan. Se hicieron dos variantes en el esquema: a) mientras que las citadas autoras aplican el esquema al análisis de los programas, en este punto se le aplicó a las relaciones de género que si bien pueden ser afectadas por el programa existen de forma independiente a éste; y b) se introdujo la categoría de “necesidades” de las mujeres o los hombres, como referente central para definir las desigualdades.
- d. La organización secuencial de la evaluación fue resuelta por el autor de esta guía.

Evaluación del diseño básico:

La evaluación del diseño básico del programa es en realidad una adaptación de las metodologías de evaluación “ex ante” para analizar el esquema de intervención de un programa que ya está en ejecución. Esa adaptación ha sido planteada por el autor de esta guía.

La secuencia de los pasos de la evaluación, que incluye un análisis de ciertos componentes internos del diseño del programa y un análisis comparativo tipo

“benchmarking” tal vez sería bueno en una nota a pie de página explicar el término, ha sido propuesta por el autor de la guía.

Las categorías a considerar en el método de evaluación de los componentes internos del diseño básico está tomadas de Polverani y Fitzgerald (2002b). Sin embargo, hay varias diferencias: a) esas autoras hacen un análisis simultáneo de las relaciones de género detectadas en el ámbito de influencia del proyecto y los rasgos del diseño del proyecto en sí, mientras que en esta guía, se ha preferido separar ambos análisis en dos momentos separados: el de la construcción del marco de análisis y el del diseño básico del programa; b) se modificó la secuencia de revisión de las cuatro categorías propuestas por esas autoras –necesidades, resultados, acceso y participación; y c) se reformuló el contenido de la categoría de necesidades. Además, se utilizó como referencia la guía de Status of Women Canada (2003), que incluye tres de las cuatro categorías antes citadas: resultados, acceso y participación (llamada “inclusión” en esa guía).

Evaluación de procesos

La lógica general de la evaluación de procesos fue tomada de Polverani y Fitzgerald (2002b). Sin embargo, el desarrollo del proceso de evaluación fue resuelto por el autor de esta guía con ayuda de las guías de evaluación de planes y presupuestos de la Contraloría General de la República de Costa Rica.

Evaluación del desempeño:

Los pasos de la evaluación de desempeño fueron tomados en lo fundamental de Polverani y Fitzgerald (2002b), con pequeños reajustes en la secuencia expositiva para hacerla más didáctica.

Capítulo tercero: Evaluación del impacto del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) sobre la igualdad de género

A. Introducción

En este capítulo se presentan los resultados de una evaluación sobre los impactos potenciales del programa “Fondo de Subsidios para la Vivienda” (FOSUVI) sobre la igualdad de género. El objetivo de ese ejercicio consiste en ofrecer algunos ejemplos prácticos de la aplicación de los métodos de evaluación del impacto de programas estatales sobre la igualdad de género que se han explicado en el capítulo anterior.

El ejercicio de evaluación que se expone en este capítulo no fue exhaustivo ni abarcó todos los procesos mencionados. A pesar de sus limitaciones, ha sido fructífero como una primera prueba de la propuesta metodológica previamente elaborada. En ese sentido, ha permitido confirmar la utilidad de esa propuesta para la generación de orientaciones políticas en materia de igualdad de género y ha dejado lecciones valiosas para futuros trabajos de evaluación.

El resto del capítulo contiene siete secciones. En la primera se expone el marco conceptual que se construyó para guiar la evaluación. En la segunda sección se presenta un conjunto de información relevante sobre la situación del FOSUVI y del sistema financiero estatal para la vivienda de interés social. La tercera sección contiene una interpretación de los factores que inciden en las brechas de género en cuanto al acceso a la vivienda por parte de la población objetivo del programa. Cada una de las cuatro secciones siguientes está dedicada a un tipo de evaluación del programa: la del diseño básico del programa, la de los procesos, y la del desempeño. Finalmente, se presentan las conclusiones del ejercicio.

El FOSUVI: Información general

El Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) está constituido por los recursos que provienen del 3% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y el 33% de los recursos que ingresan al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, cuyos ingresos provienen del impuesto a las planillas y del impuesto de ventas.

En el FOSUVI se administran los recursos que dan contenido económico al subsidio habitacional, denominado Bono Familiar de Vivienda. Inicialmente se creó el Bono Familiar de Vivienda como un subsidio intertemporal (un préstamo que se cargaba al final del período de amortización, sin intereses) y luego como un subsidio directo no retornable, es decir una donación.

Este subsidio fue diseñado con el propósito de facilitar a los sectores de más bajos ingresos el acceso a la vivienda y opera como un complemento a la capacidad de compra o endeudamiento (crédito base) de las familias cuyas posibilidades de acceso a créditos nos les permiten adquirir una vivienda.

Son elegibles para la asignación del Bono Familiar de Vivienda aquellas familias con ingresos iguales o inferiores a cuatro salarios mínimos de un obrero no especializado de la industria de la construcción, el cual es ajustado semestralmente.

El subsidio se otorga de acuerdo con los requisitos establecidos y utilizando para esto los diferentes programas de financiamiento, a saber: programa de compra de lote y construcción, programa de construcción en lote propio, programa de mejoras, reparaciones, ampliaciones y conclusión de vivienda propia y programa de compra de vivienda existente.

El monto del Bono Familiar de Vivienda correspondiente a cada núcleo familiar depende de su nivel de ingreso mensual. En este sentido, se otorga el monto máximo a aquellos núcleos familiares cuyos ingresos mensuales no superen el salario mínimo indicado anteriormente. Por encima de este límite y hasta cuatro veces ese salario mínimo, el monto del Bono Familiar de Vivienda se define en relación inversa al ingreso mensual familiar, hasta llegar a un Bono mínimo.

Fuente: Sitio de internet oficial del Banco Hipotecario de la Vivienda (www.banhvi.go.cr).

A.Marco conceptual de la evaluación del FOSUVI

1. Delimitación del ámbito de influencia del programa

En esta sección se presentan algunos elementos de tipo conceptual que sirvieron para orientar el ejercicio de evaluación que se expone en este informe. Con esos elementos se busca contestar a la siguiente pregunta: ¿cuáles son las principales relaciones de género que se manifiestan en el ámbito de influencia del programa?

Un primer paso a dar para contestar esa pregunta reside en delimitar el ámbito de influencia del programa FOSUVI. Al respecto, se expresa lo siguiente:

a) Se incluyen en principio todos los procesos organizativos que forman parte del FOSUVI y además todos los procesos organizativos del Estado que son influenciados directamente por ese programa. Específicamente, se consideran los de solicitud de subsidio, selección de beneficiarios(as), definición del monto y tipo de subsidio a asignar, planificación de los proyectos de vivienda, selección de los contratistas que construyen los proyectos, entrega de viviendas, y uso de las viviendas. Se incluyen además las funciones de control de las acciones que tienen lugar en los procesos antes mencionados, y los propios del ciclo presupuestario: planificación, presupuestación, monitoreo y evaluación.

b) Se incluyen los impactos probables o potenciales del programa sobre toda su población objetivo, constituida por el conjunto de familias pobres que no tienen vivienda propia o que habitan en viviendas en mal estado. Más específicamente, se evalúan los impactos sobre las brechas entre las condiciones de vida de las mujeres y las de los hombres. En este sentido, no solamente se toman en cuenta las brechas entre hogares con jefatura masculina y hogares con jefatura femenina. También se consideran los impactos sobre las diferencias en calidad de vida de los hombres y las mujeres que viven en todo tipo de hogares, sean estos familiares (biparentales, monoparentales, extensos, o compuestos) o no familiares.

2. El eje principal del análisis de género

En las familias pobres, las condiciones inadecuadas de vivienda pueden incidir significativamente en la reproducción de la pobreza y la vulnerabilidad social. En sentido contrario, la mejora de las condiciones de vivienda y su entorno pueden ser vitales para atenuar o superar la pobreza de las familias beneficiarias. Las condiciones de vivienda y servicios urbanos también generan efectos significativos sobre las relaciones de género dentro de las familias pobres.

En esta evaluación del FOSUVI, el análisis de los factores estructurales de género se centra en la relación entre trabajo productivo y trabajo reproductivo. Esta relación constituye el eje conceptual de la evaluación. En consecuencia, el énfasis de la evaluación estará puesto en los efectos de las condiciones de vivienda sobre las mujeres pobres en edad laboral, es decir, las mujeres adolescentes, jóvenes y adultas.

Un primer paso hacia la operacionalización del marco conceptual consiste en descomponer ese eje en tres sub-ejes:

- a) **Las condiciones del trabajo reproductivo, relacionadas con la duración y la calidad de este tipo de trabajo.** Se parte de que el trabajo reproductivo es asumido por las mujeres en una proporción muy alta y que por tanto, las condiciones en que se desempeña ese tipo de trabajo afectan fuertemente la calidad de vida de la población femenina. Por ejemplo, la sobrecarga de trabajo reproductivo y la ejecución de ese tipo de trabajo en condiciones insalubres, riesgosas o altamente estresantes sin duda deterioran la calidad de vida de las mujeres de las familias pobres.
- b) **Las limitaciones que enfrentan las mujeres para participar en las actividades productivas remuneradas que se originan en las condiciones del trabajo reproductivo.** En la medida en que las mujeres pobres se encuentren atrapadas en los procesos de trabajo reproductivo, sus opciones de optar por trabajos reproductivos tienden a ser inexistentes o muy reducidas.
- c) **La oferta de trabajo productivo no precario a la que pueden acceder las mujeres que integran familias en condición de pobreza.**

Tomando en cuenta los tres sub ejes antes mencionados, se puede decir que el marco conceptual de esta evaluación se centra en la relación entre cada uno de ellos y las condiciones de las viviendas provistas a las familias pobres mediante los subsidios del FOSUVI. A continuación se precisa la noción de “condiciones de vivienda”.

3. Las condiciones de vivienda: una definición

Para los efectos de este trabajo, se considera que las “condiciones de vivienda” están determinadas por tres aspectos o niveles:

- a) Las características de la vivienda en sí.
- b) La disponibilidad y calidad de servicios urbanos básicos integrados a la infraestructura de la vivienda (agua potable, evacuación de aguas negras y pluviales, y electricidad).

c) Las condiciones del entorno territorial inmediato de la vivienda, las cuales se pueden clasificar en dos categorías:

c.1) Las características de las urbanizaciones o barrios donde están ubicadas las viviendas (existencia de áreas de uso comunitario, existencia de servicios básicos de educación, salud, cuidado o seguridad pública para las familias, etc., incidencia de patologías sociales (delincuencia, drogadicción, etc.), condiciones de organización comunitaria, vulnerabilidad ante desastres naturales, condiciones de salubridad circundantes, etc.).

c.2) Las condiciones vinculadas con la ubicación territorial de las urbanizaciones: distancia de los centros de servicios públicos y de las fuentes de trabajo, cercanía a centros urbanos, tipos de influencias mutuas entre las urbanizaciones y los centros urbanos más cercanos, etc.

Condiciones de vivienda y condiciones del trabajo reproductivo

A continuación se mencionan algunos aspectos que forman parte de las condiciones de vivienda que tienen incidencia directa en la duración y la calidad del trabajo reproductivo:

- a) Las condiciones de deterioro, insalubridad o hacinamiento en las viviendas afectan la calidad de vida de las personas que las ocupan y principalmente, de mujeres y niños(as). Ambos grupos de población pasan mayores cantidades de tiempo dentro de las viviendas. En el caso de las mujeres, el tiempo de permanencia en las viviendas está determinado por su desproporcionada dedicación al trabajo reproductivo.
- b) La disponibilidad de servicios básicos –como agua potable, eliminación de aguas pluviales o negras, o electricidad- afecta la cantidad necesaria de trabajo reproductivo y las condiciones en que se lleva a cabo. Por ejemplo, no es lo mismo que una vivienda pobre cuente con agua potable intradomiciliaria a que las mujeres que viven en ella deban desplazarse a un río o pozo cercano para llevar el agua a la vivienda en recipientes.
- c) La ubicación de las viviendas en áreas susceptibles de ser inundadas o sufrir deslizamientos de terreno provoca grandes inversiones de trabajo por parte de los moradores –y especialmente, de las mujeres- para evitar o superar los efectos de esas situaciones.
- d) El tiempo de traslado a los centros de educación afecta significativamente el trabajo reproductivo. Cuanto mayor sea ese tiempo, mayor será a su vez la cantidad de tiempo que las mujeres de la familia tendrán que emplear diariamente para acompañar a los niños o niñas en sus trayectos hacia y

desde esos recintos. Según esta misma lógica, el tiempo de traslado a los centros de salud también afecta el tiempo de trabajo reproductivo.

Condiciones de vivienda y relación entre trabajo reproductivo y trabajo productivo

Se tiene presente que, en términos generales, cuanto mayor sea la cantidad de trabajo reproductivo asociado con las condiciones de vivienda, menores serán las opciones de incorporación al mercado laboral de las mujeres. Pero además, ciertas condiciones particulares de vivienda tienen efectos más directos que otras sobre las limitaciones generadas en el trabajo reproductivo para que las mujeres realicen actividades económicas remuneradas. A continuación se mencionan algunas.

- a) Incompatibilidades entre horarios laborales y horarios de los centros educativos (pre-escolar, primaria y secundaria). Estas incompatibilidades están asociadas con condiciones de vivienda que provocan rigidez en los horarios del trabajo reproductivo que se originan fuera del ámbito familiar. Por ejemplo, los horarios de los centros educativos influyen en las posibilidades de las mujeres adultas o adolescentes para trasladar a los niños o niñas de sus familias hasta y desde la escuela, y a la vez poder realizar trabajo remunerado. Si las horas de entrada o salida de los centros educativos se solapan con las jornadas laborales, suele ocurrir que las madres o hermanas mayores se vean imposibilitadas de realizar trabajos remunerados.
- b) La disponibilidad de centros de cuidado infantil accesibles para las familias pobres influye fuertemente en las opciones de derivar una parte del cuidado de niños y niñas hacia esos servicios. Tales servicios no solamente pueden permitir un aumento en la calidad del cuidado de niños y niñas de familias pobres, sino que –si están bien diseñados- facilitan la incorporación de las mujeres en el trabajo productivo.

Condiciones de vivienda y oferta de trabajo remunerado

Existen relaciones entre la ubicación de la vivienda y la oferta de trabajo remunerado. Además, algunos autores han identificado relaciones entre el diseño de las viviendas y las opciones de realización de actividades productivas por cuenta propia en las viviendas (p.ej., Cantillo y Pérez, 1999). Se trata, entonces, de dos tipos de relaciones entre condiciones de vivienda y oferta laboral:

- a) Cuanto menores sean las oportunidades de empleo no precario en la zona de entorno de las viviendas de familias pobres, menores serán las posibilidades de inserción laboral de las mujeres que habitan en ellas.

- b) Si el diseño de las viviendas o de los espacios circundantes a ellas permite la realización de actividades productivas por cuenta propia, se crean condiciones favorables para estas actividades.

En el cuadro 1 se presenta un resumen de las relaciones expuestas en párrafos anteriores. Ese cuadro contiene dos columnas. En la primera se indican los tres sub-ejes en los que se operacionaliza la relación entre trabajo productivo y reproductivo. En la segunda columna se incluyen los factores asociados a cada uno de esos sub-ejes.

Cuadro 1. Marco conceptual para el análisis de relaciones de género vinculadas con las condiciones de vivienda de familias pobres

Principales relaciones de género	Factores que inciden en brechas de género
<p>Subeje 1: Relación entre condiciones de vivienda, y condiciones del trabajo reproductivo.</p> <p>Las mujeres y los niños(as) pasan mayores cantidades de tiempo dentro de las viviendas. En consecuencia, estos grupos son los más afectados en cuanto a su calidad de vida a causa de las deficiencias en las condiciones de vivienda.</p> <p>En el caso de las mujeres, el tiempo de permanencia en las viviendas está determinado por su especialización en el trabajo reproductivo.</p> <p>A la vez, entre más deficientes sean las condiciones de vivienda, mayor tiende a ser la cantidad de trabajo reproductivo.</p>	<p>1.1. Calidad de las viviendas en sí (deterioro, insalubridad, hacinamiento)</p> <p>1.2. Disponibilidad de servicios básicos (agua potable, eliminación de aguas pluviales o negras, o electricidad)</p> <p>1.3. Riesgo de daño por fenómenos naturales (deslizamientos, inundaciones, etc.)</p> <p>1.4. Tiempo de traslado a servicios públicos básicos (educación, salud, etc.)</p>
<p>Subeje 2: Condiciones de vivienda y relación entre trabajo reproductivo y trabajo productivo</p> <p>En general, a mayor cantidad de trabajo reproductivo asociado con las condiciones de vivienda, menores serán las opciones de incorporación laboral de las mujeres.</p> <p>Pero además, ciertas condiciones particulares de vivienda tienen efectos más directos que otras sobre las limitaciones generadas en el trabajo reproductivo para que las mujeres realicen actividades económicas remuneradas.</p>	<p>2.1.. Incompatibilidad entre horarios laborales y horarios de los centros educativos (preescolar, primaria y secundaria)</p> <p>2.2. Disponibilidad de centros de cuidado infantil de buena calidad y con horarios adecuados para permitir el trabajo remunerado de las mujeres.</p>
<p>Subeje 3: Condiciones de vivienda y oferta de trabajo remunerado</p> <p>Existen relaciones entre la ubicación de la vivienda y la</p>	<p>3.1.. Oportunidades de empleo no precario en la zona de entorno de las viviendas.</p>

oferta de trabajo remunerado.

Además, algunos autores han identificado relaciones entre el diseño de las viviendas y las opciones de realización de actividades productivas por cuenta propia en las viviendas.

3.2.. Diseño de las viviendas o de los espacios circundantes a ellas que permitan la realización de actividades productivas por cuenta propia.

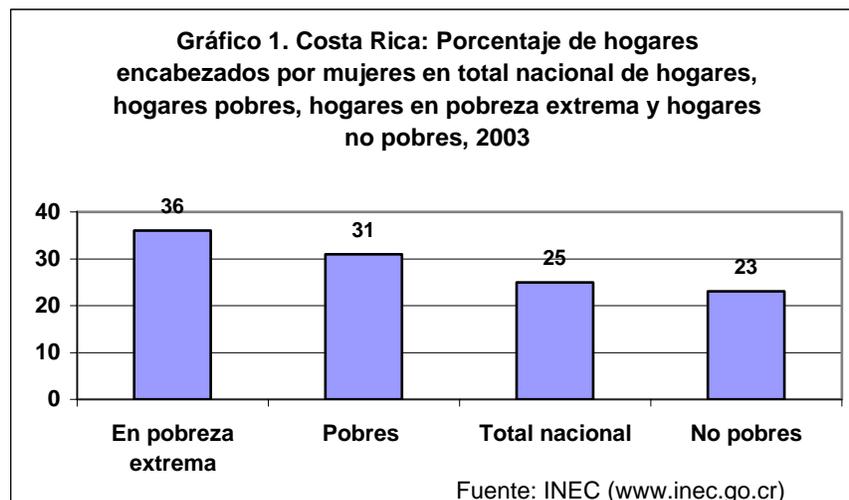
Fuente: Elaboración propia

Condiciones de vivienda, brechas de género y sexo de la jefatura de hogar

Los hogares con jefatura femenina

Diversos trabajos han establecido que en Costa Rica los hogares jefeados por mujeres presentan una incidencia de pobreza mayor que los jefeados por hombres. En los primeros, la incidencia de pobreza en el 2002 era de 25%, mientras que en los hogares dirigidos por hombres era de 19%, es decir, 6 puntos porcentuales menor (Barquero y Trejos, 2004).

En el 2003, un 32% de los hogares pobres y un 36% de los hogares en pobreza extrema del país estaban encabezados por mujeres. Esos porcentajes son mayores que el 25% de hogares de todo el país que tenían una mujer a la cabeza. En los hogares no pobres, el porcentaje era aún mayor: 23% (Encuesta de Hogares 2003, www.inec.go.cr). Ver el gráfico 1. Estos datos permiten afirmar que la frecuencia de hogares dirigidos por mujeres aumenta conforme aumenta el nivel de pobreza de los hogares. Esa observación es coincidente con el hecho conocido de que este tipo de hogar es especialmente vulnerable a caer y a mantenerse en la pobreza.



En Monge y González (2005) se identificaron cuatro factores que inciden en la mayor vulnerabilidad ante la pobreza de los hogares dirigidos por mujeres. Esos factores son los siguientes:

- a) En general, las jefas de hogar del país generan menos ingreso que los jefes, pero en los hogares pobres la proporción es aún menor;
- b) Las jefas de hogar tienen más edad que los jefes de edad, lo cual dificulta más su inserción laboral;
- c) Las jefas de hogar dependen más de otros(as) integrantes del hogar para obtener el ingreso familiar, lo cual da lugar a una mayor dificultad para generar ese ingreso que en los hogares con jefatura masculina; y
- d) Las mujeres jefas tienen menores niveles de educación formal que los hombres jefes, lo que implica una desventaja en el ámbito laboral con respecto a estos.

Téngase presente que los cuatro factores mencionados están relacionados con desigualdades de género. En particular, se puede afirmar que las desventajas de los hogares con jefatura femenina que se encuentran en pobreza o que están en riesgo de caer en esa condición son expresión de las causas estructurales que reproducen la división sexual del trabajo en sociedades como la costarricense. Esas desventajas no sólo afectan a las mujeres jefas de hogar sino a todos los miembros de los hogares que ellas dirigen, y en especial a las integrantes de sexo femenino.

El otorgamiento de subsidios de vivienda a los hogares con jefatura femenina es una forma eficaz para amortiguar las desigualdades antes mencionadas. Los impactos de esos subsidios en la reducción de brechas de género pueden ser, al menos, de dos tipos:

- a) El contar con vivienda propia reduce el gasto familiar en aquellas familias que anteriormente debían pagar el alquiler de una vivienda. Esto es especialmente importante para los hogares con jefatura femenina que, como se expresó, presentan dificultades mayores que los que tienen jefes masculinos para generar el ingreso familiar.
- b) La mejora en ciertas condiciones de vivienda podría reducir los obstáculos de las madres jefas de familia —o de las mujeres adultas que viven en hogares con ese tipo de jefatura— para insertarse en el mercado laboral y para resolver de mejor manera las necesidades de cuidado de niños o niñas.

Más allá del sexo de la jefatura de hogar ...

Los hogares con jefatura femenina representan cerca del 25% del total de hogares del país. Por tanto, la gran mayoría de las mujeres pobres del país habitan en hogares con jefatura masculina. De estos, una parte abrumadora – más del 90%- son hogares familiares, es decir, aquellos donde existen núcleos familiares (únicamente, o junto con otras personas con o sin vínculos sanguíneos con los miembros del núcleo familiar). Las mujeres pobres en hogares con jefatura masculina son afectadas por los factores asociados con la división sexual del trabajo de una forma especialmente cruda. Entre los elementos que afectan en esta dirección forman parte los que están asociados con las condiciones inadecuadas de vivienda, los cuales han sido resumidos en el cuadro 1. Por tanto, hay que tener presente que las desigualdades de género vinculadas con las condiciones de vivienda afectan a las mujeres pobres más allá de cuál sea el sexo de la jefatura de familia. Al afirmar esto, no se debe olvidar que los subsidios para vivienda pueden ser particularmente efectivos para amortiguar las desventajas de género que afectan a los hogares con jefatura femenina.

Algunos de los factores asociados con condiciones de vivienda que profundizan las desventajas de género en cualquier tipo de hogar son claramente visibles. La clasificación que se resume en el cuadro 1 puede ser útil con tal propósito. Sin embargo, otros factores solamente se pueden asociar con desigualdades de género de forma indirecta. Ejemplo de ellos son los que provocan filtraciones en el acceso a vivienda de los hogares pobres en general. Estos factores ocasionan que una proporción significativa de los subsidios del FOSUVI sea interceptada por familias no pobres. Aunque estos factores afectan indistintamente –o sin que se pueda distinguir- a todos los tipos de hogares, se puede afirmar que su impacto negativo es mayor sobre las mujeres. Al hacer esta afirmación se tiene presente lo que se explicó anteriormente: que las carencias vinculadas con las condiciones de vivienda afectan en mayor medida a las mujeres.

Considerando lo expuesto anteriormente, se pueden precisar tres tipos de factores vinculados con condiciones de vivienda que afectan las brechas de género en los hogares pobres:

- a) Los que provocan discriminaciones en el acceso a vivienda de los hogares con jefatura femenina.
- b) Los que profundizan desventajas claramente distinguibles de las mujeres adultas o adolescentes en todo tipo de hogar.
- c) Los que solamente se pueden asociar con desigualdades de género de forma indirecta.

B.Elementos empíricos a utilizar en la evaluación

En esta sección se resumen los elementos empíricos obtenidos de las fuentes de información a las que se accedió. El análisis posterior de estos elementos a la luz del marco conceptual es lo que permitirá identificar un conjunto de brechas de género que actualmente están presentes dentro del ámbito de influencia del programa. La identificación de esas brechas es esencial para guiar las fases posteriores de la evaluación.

Los aspectos de tipo empírico que se exponen en esta sección han sido divididos de la siguiente manera: clasificación de los subsidios del FOSUVI según el sexo de la jefatura familiar; el impacto de los subsidios sobre los tipos de vivienda que se construyen; las estrategias de vinculación con la demanda que adoptan las entidades autorizadas a asignar subsidios; y las deficiencias de corte general que han sido detectadas en los procedimientos relacionados con los subsidios para la vivienda.

1. La distribución de subsidios según sexo de la jefatura familiar

Con base en datos aportados por el Departamento de Estadística del BANHVI, se hizo un perfil de la distribución por sexo de la jefatura familiar de los subsidios canalizados por el FOSUVI. La información obtenida se encuentra en el anexo 1 de este informe. Los principales aspectos a resaltar son los siguientes:

Participación relativa de los hogares con jefatura femenina en la asignación de subsidios

En el período bianual 2002-2004, hubo 12737 familias con jefatura femenina que recibieron subsidios del FOSUVI. Esas familias representaron el 43% del total de familias que recibió subsidios en ese lapso. Esos datos permiten afirmar que por cada 100 familias con jefatura masculina que recibieron subsidio hubo 80 con jefatura femenina en la misma condición. En los siete primeros meses del año 2005, 2206 familias con jefatura femenina fueron beneficiarias del FOSUVI; representaron el 48% del total de familias beneficiarias en ese período.

Según datos del Instituto de Estadística y Censos (INEC), en los últimos años el porcentaje de hogares con jefatura femenina dentro del total de hogares pobres del país ha sido de alrededor de 30%. En los hogares en pobreza extrema, ese porcentaje fue de 36% en el año 2003. Como se expresó en párrafos anteriores, el porcentaje de hogares beneficiarios del FOSUVI con jefatura femenina ha sido superior al 40% en los últimos años. Se puede afirmar entonces que el FOSUVI no sólo no ha ejercido discriminación contra ese grupo de hogares sino que más bien lo ha beneficiado en un porcentaje significativamente superior a su participación relativa dentro del conjunto de hogares pobres del país.

Diferencias por cantón en la asignación de subsidio a hogares con jefatura femenina

El análisis por cantón de la proporción de hogares beneficiarios con jefatura femenina muestra que hay notables diferencias entre los cantones. Hay un grupo de 15 cantones en los cuales el porcentaje de familias beneficiarias con jefatura femenina es menor al porcentaje de hogares con jefatura femenina dentro del conjunto de hogares pobres del país. Entre ellos, hay 6 cantones con un 25% o menos de hogares beneficiarios con jefatura femenina con respecto al total de familias beneficiarias. Son San Mateo, Alvarado, Tarrazú, Poás, Tilarán y Alfaro Ruiz. En varios de esos cantones el porcentaje de hogares con jefatura femenina es superior al promedio nacional, lo cual indica que la desigualdad por sexo de la jefatura familiar en la distribución del subsidio de vivienda es aún mayor que la que se mide con el promedio nacional.

En el otro extremo hay un conjunto de 6 cantones en los cuales el porcentaje de familias beneficiarias con jefatura femenina oscila entre el 60% y el 68% del total de familias beneficiarias. Son: Los Chiles, Matina, Siquirres, Santa Ana, La Cruz y Limón. Estos datos permiten notar que hay un trecho considerable por recorrer para lograr una distribución equitativa del subsidio para vivienda en todos los cantones del país.

Para evaluar los niveles de progresividad -o regresividad- geográfica en la asignación por cantón de los subsidios del FOSUVI a hogares con jefatura femenina, lo deseable es hacer las comparaciones entre los porcentajes de subsidios asignados a ese tipo de hogares y algunos indicadores que expresen carencias de vivienda (déficit de viviendas, viviendas en mal estado, viviendas con hacinamiento, etc.). Como no se obtuvieron datos desagregados por cantón para esos indicadores, se utilizó el IRS, el cual mide el nivel general de desarrollo social de un cantón (a mayor rezago, menor desarrollo y viceversa). El IRS está compuesto por ocho indicadores; tres de ellos miden aspectos de la condición de la vivienda: viviendas en regular o mal estado, viviendas sin electricidad, y viviendas sin agua.

Si comparan los niveles de rezago social de los cantones del país con los porcentajes de recursos del FOSUVI asignados en cada cantón a hogares con jefatura femenina, se encuentran algunas situaciones que podrían indicar problemas de regresividad¹³, en la asignación de esos recursos en función del desarrollo social de los cantones. En particular, se encontró lo siguiente: ¹⁴

¹³ La asignación de un servicio a determinado grupo vulnerable es regresiva si la proporción de recursos que se asigna a ese grupo mediante el servicio es menor que la proporción que el conjunto de miembros del grupo representa dentro de la población total.

¹⁴ Los datos utilizados para obtener esos resultados se encuentran en el anexo 2 de este informe.

a) De 33 cantones con Índice de Rezago Social (IRS) alto o muy alto, hay 9 con un porcentaje de recursos asignados a hogares con jefatura femenina que es relativamente bajo.

b) De 28 cantones con IRS bajo o muy bajo, hay 9 cantones con un porcentaje de recursos asignados a hogares con jefatura femenina que es relativamente alto.

Los resultados anteriores pueden servir como llamadas de atención sobre posibles insuficiencias de progresividad geográfica en la asignación de los subsidios de vivienda a las familias pobres y especialmente, a las que tienen a una mujer como jefe. Serían necesarios análisis más precisos para establecer esas insuficiencias.

Niveles de ingreso, situaciones especiales y soluciones concretas

Existe una mayor concentración de las familias beneficiarias con jefatura femenina en los estratos de menor ingreso. Mientras que un 77% de las familias beneficiarias con jefatura femenina pertenecían al estrato de ingreso 1, el porcentaje de familias beneficiarias con jefatura masculina que pertenecía a ese estrato era de 60%, es decir, que había una diferencia de 17 puntos porcentuales. Los porcentajes mencionados corresponden al período 2002-2004. En los primeros 7 meses del período 2005 se manifestó una tendencia similar.

En el período 2002-2004, el porcentaje de familias beneficiarias que recibieron subsidios asociados con situaciones especiales es mayor entre las que tienen jefatura femenina¹⁵. El 33% de esas familias está en la condición mencionada, mientras que en las familias con jefatura masculina el porcentaje de las que recibieron subsidios en situaciones especiales es de 18% (es decir, hay una diferencia de 15%). En los primeros 7 meses del período 2005 se mantiene la misma tendencia, aunque el porcentaje de familias con subsidios especiales se redujo: un 14% de las familias beneficiarias con jefatura femenina y un 8% de las que tienen jefatura masculina recibieron subsidios en situaciones especiales. Los subsidios especiales corresponden a casos de especial vulnerabilidad social que son detectados mediante un procedimiento alternativo al procedimiento regular. Por tanto, los datos parecen mostrar que el BANHVI ha sido capaz de atender una mayor proporción de situaciones especiales entre los hogares con jefatura femenina.

En las familias beneficiarias con jefatura femenina es mayor el porcentaje que recibieron subsidios para generar una solución de vivienda completa (compra de lote y construcción de vivienda). En el período 2002-2004, un 37% de esas

¹⁵ El resto son los subsidios otorgados por trámite ordinario.

familias recibió una solución de vivienda completa; en el grupo de familias beneficiarias con jefatura masculina ese porcentaje fue de 26%.

Los datos antes comentados sobre niveles de ingreso, situaciones especiales y soluciones completas o incompletas podrían llevar a concluir que la asignación de recursos a las familias con jefatura femenina es más progresiva –en esos aspectos- que la que se orienta a familias con jefatura masculina. Sin embargo, para generar conclusiones definitivas al respecto habría que comparar las condiciones del conjunto de familias con jefatura de cada sexo con las características de las familias de cada tipo que han recibido subsidio. Ese análisis no está disponible actualmente, pero podría ser parte de las evaluaciones periódicas del impacto del FOSUVI sobre la igualdad de género.

1. Los subsidios del FOSUVI y los tipos de vivienda

Se tuvo acceso a un informe de consultoría (Campillo y Pérez, 1999), en el cual se presenta una propuesta para elevar el impacto sobre la equidad de género de una de las entidades autorizadas por el FOSUVI para asignar bonos de vivienda: la Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá. En ese informe, se incluye un análisis acerca de la relación entre los tipos de vivienda financiados con el bono y las condiciones de vida de las mujeres que llegan a habitar las viviendas.

Las autoras del citado informe parten de una premisa ampliamente aceptada por el medio académico y por la sociedad en general: para optimizar el impacto positivo de las viviendas sobre la calidad de vida de sus habitantes, es necesario que sus diseños tomen en cuenta las condiciones físicas del lugar de la vivienda y las características de los núcleos familiares que las habitarán. En el citado informe se menciona que la oferta de diseños de vivienda de la citada fundación es uniforme y rígida, y por tanto no considera las siguientes variantes:

- a) Las diferencias climáticas, topográficas y de suelo del lugar donde serán construidas las viviendas.
- b) Las diferencias en la composición de los núcleos familiares.
- c) Las posibilidades de usar la vivienda para realizar trabajos por cuenta propia; esto es especialmente importante en los hogares jefados por mujeres, pues es sabido que entre la población ocupada pobre son las mujeres las que presentan un mayor porcentaje de empleos informales.

La rigidez en el diseño de las viviendas sigue siendo una característica prevaleciente en los programas de vivienda financiados por el FOSUVI. ¿Hasta dónde es superable esa limitación? En el citado informe se reconocen las dificultades inherentes a ofrecer un servicio de buena calidad para elaborar los

planos de las viviendas de las familias pobres que no los pueden pagar. En particular, se mencionan las dificultades vinculadas con el dibujo de los planos constructivos, la elaboración de especificaciones y el presupuesto.

Sin desconocer esas limitaciones, en el informe mencionado se plantea que los avances actuales de la tecnología informática posibilitan avanzar en su solución. Se cita al respecto el siguiente párrafo:

“... con el desarrollo de la tecnología informática, sería conveniente pensar en la posibilidad de establecer diseños no tipo globales, sino de componentes que se pudieran combinar, tipo catálogo, permitiendo un mayor rango de opciones. La construcción de un sistema de generación de planos específicos bajo este concepto puede ser inicialmente compleja, pero podría ser desarrollado en convenio con alguna de las universidades o con el Centro de Investigación en Vivienda y Construcción del ITCR.”

2. Conclusiones de un análisis del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda

A continuación se transcriben algunas de las principales conclusiones de un análisis recientes que fue realizado para el Programa Estado de la Nación, acerca de la situación actual del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (SFNV) (Morales, 2004).¹⁶

Descuido de la mejora de viviendas existentes y de las soluciones basadas en alquiler de viviendas

“El comportamiento del BFV en términos de su destino indica la preferencia que históricamente (1987-2003) se ha dado a las soluciones completas, basadas en terrenos y viviendas (29% para lote y construcción, 46% para construcción en lote propio, 17% para compra de vivienda existente, 5% para compra de lote) y, en contraste, la muy pequeña atención prestada a mejoras de la vivienda existente con base en ampliación, reparación y mejoras (3%). Esto es resultado de una política que ha enfatizado predominantemente la solución de los aspectos cuantitativos del problema habitacional, bajo un enfoque caracterizado por viviendas independientes y completas para los hogares. La política de vivienda en la década también ha sido enfática en favorecer la modalidad de vivienda en propiedad, con muy poca atención a la vivienda en alquiler como alternativa viable.”

¹⁶ Morales, Manuel. 2004. Estado de Costa Rica en su desarrollo habitacional y urbano en la década 1993-2003. Ponencia para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica.

Trámites de permisos de construcción y urbanización: agilidad a costa del interés general.

“El trámite de permisos de construcción y de urbanización, como instrumentos para el control de proyectos habitacionales, ha sido objeto de muchos vaivenes en la década. Conforme los procedimientos y requisitos se fueron haciendo más complejos y numerosos, con implicaciones sobre costos en tiempo y en las finanzas de los desarrolladores, el gobierno procuró su simplificación con medidas como la centralización de trámites tipo ventanilla única. En ocasiones, la simplificación ha llegado a confundirse con la autorización de trámites excepcionales en proyectos de vivienda, o con la liberación de controles urbanos, tales como el de localización de proyectos habitacionales, amenazando con el impacto de medidas imprudentes, como fue el intento gubernamental de legitimar un crecimiento metropolitano expansivo violando el anillo de contención que se había previsto desde principios de los años ochenta con el Plan Urbano Regional del GAM. Estos casos resaltan la necesidad de salvaguardar el interés público por encima de aquel de desarrolladores privados, con estudios objetivos y pruebas sobre los impactos implicados por tales medidas, y con la debida información y participación de la ciudadanía. Hoy sigue siendo un reto agilizar estos trámites sin sacrificio de los controles de calidad deseados.”

La política de vivienda descuida los aspectos cualitativos del desarrollo humano.

“En el marco del SFNV, desde principios de los noventa, la producción de vivienda ha estado orientada por una marcada inclinación política a resolver el problema del déficit cuantitativo. Ello no ha corrido en paralelo a la atención de los aspectos cualitativos, incluyendo: las viviendas en sí, su contexto de servicios urbanos básicos, así como su localización y caracterización física y socio espacial en función de políticas de crecimiento y desarrollo urbano, lo que a su vez implicó un descuido en la correspondiente inversión social. Deficiencias en la construcción La Defensoría de los Habitantes recibía anualmente múltiples quejas acerca de deficiencias en la construcción de viviendas de interés social: deficientes acabados, insuficiente espacio habitacional, mala calidad en infraestructura de servicios básicos, improvisación y arbitrariedad en la instalación de asentamientos, proyectos en terrenos inadecuados y con riesgos, violaciones al derecho de espacios comunales, etc. “

“(…) tanto para el período intercensal 1984-2000, como para la década 1993-2003: se redujo significativamente el faltante natural de vivienda, pero no se logró resolver el problema cualitativo, especialmente marcado en la vivienda regular no hacinada y en la ocupada mala. Tampoco logró estimular la solución de los problemas del desarrollo urbano íntimamente asociados al desarrollo habitacional.

Un esquema de financiamiento que depende excesivamente de los recursos públicos.

“El ahorro, en general, ha sido subutilizado para captar recursos, pese a la necesidad de compatibilizar la sostenibilidad de un programa de vivienda que depende fuertemente de los recursos públicos, con una política de reducción del déficit fiscal, y al hecho de que, desde principios de la década, se estudiaron y propusieron mecanismos y reglamentos para incentivar y adoptar esquemas de ahorro privado. (...) Los Fondos de Inversión Inmobiliaria, empleados desde hace años en los subsectores de oficinas y edificios para empresas, han sido otro mecanismo desaprovechado en el campo de la vivienda.”

Desvinculación entre la política de vivienda y las de servicios básicos.

“Una política de vivienda enfocada en aspectos cuantitativos del déficit y desintegrada de una política social de inversión pública en servicios concomitantes a la vivienda, puede desencadenar el efecto de disminuir calidad de vida a la misma población a la que se le está dando vivienda. Para evitar lo anterior, es importante propiciar un programa intersectorial de inversiones, en el marco de una planificación basada en indicadores del desarrollo urbano. Dentro de esa planificación y programación, el desarrollo habitacional a través de programas de vivienda, es una parte componente fundamental. “

Deficiencias en trámites de asignación de subsidios.

“Uno de los problemas que el sector vivienda ha enfrentado constantemente en la década ha sido el de la insuficiencia, falta de transparencia o de controles en los procedimientos para el trámite y asignación de los recursos destinados a soluciones subsidiadas. Ya desde mediados de la década de los noventa la Defensoría de los Habitantes registraba muchas quejas sobre el proceso de tramitación de soluciones habitacionales de interés social, tales como: abuso de las organizaciones o asociaciones comunales intermediarias ante el SFNV, por falta de control estatal; falta de información para los beneficiarios; deficiencias en los estudios socioeconómicos realizados a las familias postulantes al BFV; problemas en los procedimientos de las entidades autorizadas debido a inadecuado manejo de la información financiera, a desigualdad de criterios en la asignación del BFV, a cobros administrativos injustificados cargados a los beneficiarios; etc. (...) Una de las herramientas de control establecidas ha sido la elaboración y empleo de una ficha de información socio-económica, que se administra en convenio con el IMAS, tendiente a reducir prácticas de alteración en los datos de las familias beneficiarias.”

Las deficiencias en la planificación de la Gran Área Metropolitana (GAM) impiden contrarrestar el deterioro ambiental y socioespacial

Algunas de las tendencias negativas que deberían ser frenadas por una planificación urbana eficiente son:

- “Un crecimiento urbano desordenado, expansivo y de baja densidad hacia las zonas periféricas.”
- “El modelo de crecimiento urbano recién descrito corre paralelo a un abandono por la población de áreas urbanas centrales tradicionales, lo que implica la subutilización de un capital fijo existente en materia de infraestructura para servicios urbanos.”
- “Modelo de crecimiento urbano asociado a una tipología de soluciones habitacionales que persiste en patrones de baja densidad, poca altura y monofuncionalidad.”
- “Deterioro de los recursos naturales, tales como ríos y quebradas, espacios verdes y arborizados.”
- “El sistema de transporte público masivo urbano no ha logrado alcanzar los niveles de sectorización, integración multimodal y modernización de flota, capaces de controlar efectivamente el congestionamiento, la contaminación generada y el uso excesivo de vehículos particulares.”
- “Las redes de infraestructura para el servicio de acueductos y alcantarillados avanza en su grado de deterioro y obsolescencia, creando riesgos para la salud de los habitantes.”

Debilidades en formulación y cumplimiento de los planes reguladores cantonales (PR).

Al respecto, se citan los siguientes problemas:

- “Aún cuando sean preparados con un nivel técnico apropiado por empresas consultoras, muchas municipalidades carecen de la capacidad institucional para aplicarlos sistemáticamente, darles seguimiento y actualizarlos oportunamente (...).”
- “La participación ciudadana en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación es débil, quedando limitada por lo general a consultas a posteriori de su formulación. La ciudadanía, en general, no percibe al PR como instrumento propio para el desarrollo de su entorno local.”
- “Los planes reguladores no siempre están debidamente articulados con una política de desarrollo urbano de carácter subregional y regional. Esto obedece tanto a las carencias en materia de esas políticas y de su operacionalización o instrumentación para orientar la formulación de este tipo de plan, como a deficiencias en los enfoques y métodos de estructuración de esas herramientas de planificación desde el nivel local.”

- “No se han desarrollado evaluaciones que demuestren que el PR resulta en un mejor desarrollo urbano. El PR, por lo general, descansa en enfoques y metodologías de planificación basadas fuertemente en principios de zonificación correspondientes a realidades socioespaciales muy diferentes de las actuales (...).”

Aprovechamiento insuficiente de la información y el conocimiento que se generan en el país.

“Las universidades, especialmente las públicas, y algunas ONG, a través de programas de postgrado, centros e institutos de investigación con injerencia en vivienda y desarrollo urbano, contribuyen de manera progresiva y creciente a la producción de información, al conocimiento y a propuestas de solución en estos campos. No obstante, la información que generan estas fuentes no está suficientemente sistematizada para aumentar su valor de uso en los procesos de diagnóstico, planeamiento y gestión del desarrollo urbano, especialmente en el nivel local.”

3. Deficiencias en los procedimientos del FOSUVI detectadas por la CGR

En este acápite se hace mención a un conjunto de deficiencias en los procedimientos relacionados con asignación y uso de los subsidios para la vivienda que financia el FOSUVI. Estas deficiencias fueron detectadas por la Contraloría General de la República (informe DFOE-SO-30-2005) y posteriormente fueron divulgadas en la prensa nacional. La información se resume en el cuadro 2.

Cuadro 2. Diversas deficiencias en la asignación o utilización de los subsidios para la vivienda de interés social que financia el FOSUVI, según la CGR. 2005

Procedimiento	Problema	Fuente
Solicitud de bonos	<p>Dificultades de familias más pobres para realizar trámites de solicitud de bonos.</p> <p>“Lo peor es que en ocasiones los más pobres ni siquiera solicitan el bono, pues viven en zonas alejadas y no pueden cubrir los costos de los trámites o el transporte.”</p>	<p>La Nación. Contraloría critica supervisión del Banhvi. Fraudes arrebatan bonos de vivienda a los más pobres. 9 de noviembre del 2005.</p>

Asignación de bonos	Intervención en los procesos de asignación de bonos de intermediarios corruptos que cobran comisiones (“zopilotes”)	La Nación. Proyecto "Don Omar", en Alajuelita. Casas para pobres están listas hace cinco meses pero sin dueño. 16 noviembre del 2005.
	“La lentitud de los procedimientos no es lo único que inquieta a varias mujeres jefas de hogar sumidas en la pobreza, quienes cifran sus esperanzas en una casa nueva para sus hijos. Al menos cinco de ellas acudieron a <i>La Nación</i> a finales de la semana pasada para denunciar presiones de un "zopilote" de vivienda que amenaza con dejarlas fuera del proyecto "Don Omar".”	
	Lentitud en los procedimientos de asignación de bonos.	La Nación. Proyecto "Don Omar", en Alajuelita. Casas para pobres están listas hace cinco meses pero sin dueño. 16 noviembre del 2005.
	“Para Ángel Altamura, ministro de Vivienda, el problema radica en la lentitud de los trámites para adjudicar un bono de interés social. El funcionario alegó que los proyectos deben cumplir con un sinfín de permisos municipales y ambientales, sin contar la revisión de cada expediente familiar, para determinar si califican para el beneficio del bono.”	
Hay filtraciones importantes en la selección de beneficiarios de bonos.	La Nación. Contraloría critica supervisión del Banhvi. Fraudes arrebatan bonos de vivienda a los más pobres. 9 de noviembre del 2005.	
“El ente contralor también concluyó que la "distribución está más concentrada en hogares de ingresos medios que en hogares de ingresos bajos".”		
“Las familias en extrema pobreza no son las más favorecidas con el bono gratuito de la vivienda, sino lo son quienes ocultan bienes o reportan ingresos falsos.”		
En la selección de beneficiarios o la definición del monto del bono no se toma en cuenta el número de miembros de un hogar.	La Nación. Contraloría critica supervisión del Banhvi. Fraudes arrebatan bonos de vivienda a los más pobres. 9 de noviembre del 2005.	
“Por ejemplo, para el sistema es igual una familia de tres miembros que gana ¢95.000, que una de seis personas con ese mismo ingreso.”		

<p>Planificación de los proyectos de vivienda</p>	<p>En la planificación de los proyectos de vivienda no se consideran las características del entorno del sitio donde se ubican.</p> <p>“La Contraloría también cuestionó la prioridad de Gobierno, que prefiere entregar casas, "por encima de ubicar a una familia en un entorno que le de mayores oportunidades", donde tenga acceso a empleo y desarrollo social.”</p> <p>“Señaló además, la falta de estudios que demuestren si una comunidad cuenta con suficientes centros educativos y de salud para albergar a los nuevos habitantes.”</p>	<p>La Nación. Contraloría critica supervisión del Banhvi. Fraudes arrebatan bonos de vivienda a los más pobres. 9 de noviembre del 2005.</p>
<p>Análisis y selección de empresas constructoras</p>	<p>Deficiente análisis de costos de las ofertas de las empresas constructoras.</p> <p>“el Banco Hipotecario de la Vivienda no aplica un procedimiento efectivo para analizar el costo de los diferentes rubros de las viviendas.”</p> <p>Así, por ejemplo, una constructora cobra ¢65.000 por lujar el piso de una casa en Cartago y otra firma en Puntarenas hace la misma obra por ¢39.000”.</p>	<p>La Nación. Contraloría critica supervisión del Banhvi. Fraudes arrebatan bonos de vivienda a los más pobres. 9 de noviembre del 2005.</p>
<p>Construcción de viviendas</p>	<p>Las viviendas se terminan de construir y pasa mucho tiempo antes de que sean asignadas.</p> <p>“Unas 120 viviendas para familias pobres del proyecto "Don Omar", en Alajuelita, están listas desde hace cinco meses, pero siguen vacías y a merced del polvo, las telarañas y el hampa.”</p> <p>Fallas en las viviendas construidas que no son detectadas por los inspectores del BANHVI.</p> <p>“El informe también señala casas defectuosas y poco control por parte del Banhvi.”</p>	<p>La Nación. Proyecto "Don Omar", en Alajuelita. Casas para pobres están listas hace cinco meses pero sin dueño. 16 noviembre del 2005.</p> <p>La Nación. Proyecto "Don Omar", en Alajuelita. Casas para pobres están listas hace cinco meses pero sin dueño. 16 noviembre del 2005.</p>

C. Factores que inciden en las brechas de género

En esta sección se identifica un conjunto de factores que actúan en el ámbito de influencia del FOSUVI y que tienden a incidir sobre las brechas de género. Se han incluido solamente aquellos factores que cumplen simultáneamente con dos

condiciones: a) su efecto sobre las brechas de género está sustentado en el marco conceptual de esta evaluación; y b) se encontró alguna evidencia empírica que indica acerca de la existencia de esos factores.

Con base en lo expuesto en el marco conceptual, se han identificado tres tipos de factores:

- d) Los que provocan discriminaciones en el acceso a vivienda de los hogares con jefatura femenina.
- e) Los que profundizan desventajas claramente distinguibles de las mujeres adultas o adolescentes en todo tipo de hogar.
- f) Los que solamente se pueden asociar con desigualdades de género de forma indirecta.

Cuadro 3. Algunas situaciones y factores asociados que inciden en brechas de género en el ámbito de influencia del FOSUVI

Situación que provoca la desigualdad de género	La desigualdad en sí	Deficiencias de la política pública que contribuyen a la desigualdad	Fuente	Correspondencia con los factores que provocan brechas de género (ver cuadro 1)
1. Factores que provocan discriminaciones en el acceso a vivienda de los hogares con jefatura femenina (HJF)				
<p>1.1. No se genera ni se usa la información sobre la distribución del subsidio según sexo y por cantón.</p>	<p>Datos disponibles muestran que en ciertos cantones la distribución de subsidios podría ser desventajosa para los hogares con jefatura femenina.</p> <p>No existen metas de distribución del subsidio según sexo para cada cantón. Solo existe la meta para el promedio nacional.</p>	<p>El FOSUVI actúa de forma reactiva hacia la demanda de subsidios, por tanto no se trazan metas cantonales o distritales en función de la proporción de hogares con jefatura de cada sexo.</p>	<p>Estadísticas del FOSUVI y entrevista a Gerente del FOSUVI en septiembre del 2005.</p>	<p>Afecta todos los factores</p>
<p>1.2. No se sabe si la progresividad de la asignación de subsidio en función de carencias de vivienda es mayor y menor en los HJF.</p>	<p>Puede haber brechas importantes entre las carencias de vivienda de los hogares con jefatura femenina y los hogares con jefatura masculina, pero no se conocen.</p> <p>Esa información no se genera en el BANHVI y por tanto no</p>	<p>El FOSUVI actúa de forma reactiva hacia la demanda de subsidios, por tanto no se trazan metas cantonales o distritales en función de la proporción de hogares con jefatura de cada sexo.</p>	<p>Estadísticas del FOSUVI y entrevista a Gerente del FOSUVI en setiembre del 2005.</p>	<p>Afecta todos los factores</p>

	se usa para trazar metas de resultados.			
1. Factores asociados con desventajas específicas de las mujeres adultas o adolescentes en todo tipo de hogar				
2.1. Los diseños tipo de vivienda son rígidos y no consideran diferencias climáticas, topográficas o de suelo entre los lugares donde se construyen las viviendas	Los diseños inadecuados afectan principalmente a las mujeres, quienes permanecen más tiempo en las viviendas.	La política de vivienda ha renunciado al uso del poder que resulta de financiar la construcción de vivienda, con el fin de inducir una mayor idoneidad en los diseños	Campillo y Pérez (1999)	Factor 1.1: Calidad de las viviendas en sí. En especial, efectos sobre la salud y el bienestar general. Factor 1.3.: Relación entre el diseño y el riesgo de daño por fenómenos naturales.
2.2. Los diseños tipo de vivienda son rígidos y no consideran diferencias en las características de los grupos familiares. Tampoco se prevén condiciones en la cantidad de terreno o en las características estructurales de las viviendas que faciliten posibles ampliaciones conforme las familias crecen.	Si el tamaño promedio de las viviendas es similar, las familias con más miembros enfrentan mayor hacinamiento. El hacinamiento afecta sobre todo a las mujeres (mayor riesgo de violencia doméstica, mayor dificultad para realizar trabajo reproductivo, y menor calidad de vida en general)	La política de vivienda ha renunciado al uso del poder que resulta de financiar la construcción de vivienda, con el fin de inducir una mayor idoneidad en los diseños	Campillo y Pérez (1999) Morales (2004) La Nación. Contraloría critica supervisión del Banhvi. Fraudes arrebatan bonos de vivienda a los más pobres. 9 de noviembre del 2005.	Factor 1.1: Calidad de las viviendas en sí. En especial, hacinamiento.
2.3. Los diseños tipo de vivienda son rígidos y no consideran la disposición de espacios para realizar actividades productivas en la vivienda	El trabajo por cuenta propia en los hogares es realizado en mayor proporción por mujeres. Por tanto, las carencias de espacio para realizar esos trabajos las afecta a ellas mayormente.	La política de vivienda ha renunciado al uso del poder que resulta de financiar la construcción de vivienda, con el fin de inducir una mayor idoneidad en los diseños	Campillo y Pérez (1999)	Factor 3.2: Diseño de las viviendas o de los espacios circundantes a ellas que permitan la realización de actividades productivas por cuenta propia.
2.4. En la planificación de los	Las mujeres son las más	Hay rigideces difíciles de	Morales (2004)	Factor 1.4. Tiempo de

<p>proyectos de vivienda no se consideran las condiciones de acceso a servicios y a empleo en el entorno del sitio donde se ubican.</p>	<p>afectadas por carencias de acceso a servicios y a empleo.</p>	<p>superar en cuanto a la oferta de terrenos para construir proyectos.</p> <p>La política de vivienda no ha sido proactiva en cuanto a potenciar el acceso a servicios y empleo en el entorno de los proyectos.</p>	<p>Banhvi. Fraudes arrebatan bonos de vivienda a los más pobres. 9 de noviembre del 2005.</p>	<p>traslado a servicios públicos básicos (educación, salud, etc.)</p> <p>Factor 2.1.. Incompatibilidad entre horarios laborales y horarios de los centros educativos (preescolar, primaria y secundaria)</p> <p>Factor 2.2.. Disponibilidad de centros de cuidado infantil de buena calidad y con horarios adecuados para permitir el trabajo remunerado de las mujeres.</p> <p>Factor 3.1.. Oportunidades de empleo no precario en la zona de entorno de las viviendas.</p>
<p>3. Factores que afectan de manera indirecta las brechas de género</p>				
<p>3.1. Intervención en los procesos de asignación de bonos de intermediarios corruptos que cobran comisiones (“zopilotes”)</p>	<p>Esta situación genera la exclusión de acceso al subsidio de familias pobres que no pagan comisiones a intermediarios.</p>	<p>La política de vivienda es deficiente en cuanto a la generación de formas de intermediación y organización para el acceso a vivienda que sean transparentes y positivas para los intereses de los</p>	<p>La Nación. Proyecto "Don Omar", en Alajuelita. Casas para pobres están listas hace cinco meses pero sin dueño. 16</p>	<p>Puede afectar todos los factores, sin que se puedan identificar directamente</p>

		grupos meta. También es deficiente en cuanto al control de intermediarios ilegales.	noviembre del 2005.	
3.2. Dificultades de familias más pobres para realizar trámites de solicitud de bonos.	Esta situación afecta el acceso al subsidio de todo tipo de familia pobre	La política de vivienda es deficiente en cuanto a la generación de formas de intermediación y organización para el acceso a vivienda que sean transparentes y positivas para los intereses de los grupos meta.	La Nación. Contraloría critica supervisión del BANHVI. Fraudes arrebatan bonos de vivienda a los más pobres. 9 de noviembre del 2005.	Puede afectar todos los factores, sin que se puedan identificar directamente
3.3. Filtraciones en la selección de beneficiarios de bonos asociadas con deficiencias en los procedimientos de selección.	Esta situación afecta el acceso al subsidio de todo tipo de familia pobre	Los procedimientos de asignación de subsidios tienen deficiencias en cuanto a la capacidad de discriminar la población objetivo.	La Nación. Contraloría critica supervisión del Banhvi. Fraudes arrebatan bonos de vivienda a los más pobres. 9 de noviembre del 2005. Morales (2004)	Puede afectar todos los factores, sin que se puedan identificar directamente
3.4. Casos de viviendas terminadas de construir que no se asignan por períodos largos y mientras tanto se deterioran.	Esta situación afecta la eficiencia de la asignación de recursos a la población pobre en general	Deficiencias en los procedimientos de control de ejecución de obras	La Nación. Proyecto "Don Omar", en Alajuelita. Casas para pobres están listas hace cinco meses pero sin dueño. 16 noviembre del 2005.	Puede afectar todos los factores, sin que se puedan identificar directamente
3.5. Fallas en las viviendas	Esta situación afecta la	Deficiencias en los	La Nación.	Puede afectar todos

construidas que no son detectadas por los inspectores del BANHVI.	calidad de las soluciones de vivienda de la población pobre en general	procedimientos de control de ejecución de obras y tal vez, en los de selección de contratistas.	Proyecto "Don Omar", en Alajuelita. Casas para pobres están listas hace cinco meses pero sin dueño. 16 noviembre del 2005. Morales (2004)	los factores, sin que se puedan identificar directamente
3.5. Descuido de la mejora de viviendas existentes y de las soluciones basadas en alquiler de viviendas	Se restringe fuertemente la posibilidad de mejorar las condiciones de vivienda del conjunto de mujeres pobres	Sesgo en la estrategia general de la política de vivienda	Morales (2004)	Puede afectar todos los factores, sin que se puedan identificar directamente
3.6. Un esquema de financiamiento que depende excesivamente de los recursos públicos.	Afecta a toda la población meta, y en mayor medida a las mujeres (son las más afectadas por deficiencias en condiciones de vivienda)	Sesgo en la estrategia de financiamiento del sistema financiero de vivienda de interés social	Morales (2004)	Puede afectar todos los factores, sin que se puedan identificar directamente
3.7. Trámites de permisos de construcción y urbanización: agilidad a costa del interés general.	Afecta a toda la población meta, y en mayor medida a las mujeres (son las más afectadas por deficiencias en condiciones de vivienda)	Debilidad del Estado como garante del interés general, y debilidad del Estado ante intereses particulares.	Morales (2004)	Puede afectar todos los factores, sin que se puedan identificar directamente
3.8. Las deficiencias en la planificación de la GAM y en los planes reguladores cantonales impiden contrarrestar el deterioro ambiental y socioespacial.	Afecta a toda la población meta, y en mayor medida a las mujeres (son las más afectadas por deficiencias en condiciones de vivienda)	Debilidad del Estado en materia de planificación urbana	Morales (2004)	Puede afectar todos los factores, sin que se puedan identificar directamente
3.9. Aprovechamiento insuficiente de la información y el conocimiento que se generan en el país.	Afecta a toda la población meta, y en mayor medida a las mujeres (son las más afectadas por deficiencias en condiciones de vivienda)	Sesgo general de la estrategia de la política de vivienda y debilidad del sistema nacional de innovación	Morales (2004)	Puede afectar todos los factores, sin que se puedan identificar directamente

D. Evaluación del diseño básico del programa

Los objetivos de la evaluación del diseño básico del programa son dos:

- a) analizar la idoneidad del diseño básico del programa para superar las desigualdades de género previamente identificadas; y
- b) plantear posibles modificaciones de ese diseño –o diseños alternativos- que podrían aumentar los impactos positivos sobre la igualdad de género.

En este ejercicio de evaluación se han incluido solamente aquellos factores cuyo impacto sobre la desigualdad de género es más o menos directo e identificable. Estos corresponden a las categorías 1 y 2 del cuadro 3. Se tiene presente que el efecto de los factores indirectos o de impacto no identificable sobre la desigualdad de género puede ser similar o mayor que el de los factores de impacto directo o identificable. Sin embargo, aquí se omiten para simplificar el ejercicio de evaluación.

Los resultados de este tipo de evaluación se sintetizan en el cuadro 4.

Cuadro 4. Identificación de algunas limitaciones del diseño básico del sistema estatal de financiamiento de vivienda de interés social

Ámbitos	Necesidades no satisfechas	Obstáculos para su satisfacción
<ul style="list-style-type: none"> • Recursos 	<p>Con frecuencia, el recurso que se obtiene con el bono –la vivienda– no logra satisfacer las siguientes necesidades de las mujeres pobres:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Adecuación a características climáticas, topográficas o de suelos. b) Tamaño de los grupos de hogar. c) Facilidades para hacer trabajo productivo por cuenta propia en la vivienda. 	<p>Se carece de mecanismos de política que aprovechen el poder del Estado que resulta de financiar los proyectos de vivienda para inducir una mayor idoneidad de los diseños en función de las necesidades de los grupos de beneficiarios(as).</p>
	<p>Las mujeres pobres tienen necesidad de contar con servicios públicos esenciales y con opciones de empleo no precario en el entorno cercano a los sitios de sus viviendas</p>	<p>Hay que tener en cuenta que existe una rigidez importante en el mercado de tierras para construir vivienda de interés social que dificultan la posibilidad de adquirir solamente aquellos terrenos que tengan un entorno óptimo en cuanto a acceso a servicios y empleo.</p> <p>Dentro de las limitaciones existentes hay un margen de acción para la política estatal. Ese margen no se aprovecha plenamente. Para hacerlo, sería preciso involucrar otras políticas sectoriales aparte de la de vivienda.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Acceso 	<p>El Estado no tiene recursos suficientes para satisfacer el total de la demanda de vivienda de las familias pobres mediante asignación de bonos. El déficit de vivienda en la población de bajo ingreso tiende a aumentar.</p> <p>La reducción creciente del déficit habitacional de familias pobres es un objetivo que escapa a las actuales posibilidades fiscales del Estado.</p> <p>Lo que sí es factible y deseable es que la asignación de los recursos del FOSUVI según el sexo de las jefaturas de familia sea proporcional a las carencias de vivienda que presente cada tipo de jefatura y a las proporciones de jefaturas de cada tipo en las unidades territoriales del país (cantones, distritos).</p>	<p>El FOSUVI opera de forma reactiva ante la demanda de subsidios. Por tanto no se trazan metas cantonales o distritales de asignación de subsidios en función de sexo de las jefaturas de hogar o de niveles de carencia de vivienda en el territorio.</p> <p>La única meta que se establece en el PAO es la que consiste en alcanzar un porcentaje de asignación de subsidios a los hogares con jefatura femenina que sea similar al porcentaje de esos hogares dentro del total de hogares pobres del país. En los últimos años, esa meta se cumple sin necesidad de efectuar ningún esfuerzo estatal especial, porque está demostrado que las mujeres son más activas y persistentes que los hombres demandando el subsidio de vivienda.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Control 	<p>Las mujeres jefes de familia necesitan mantener el control de la vivienda asignada. Las mujeres cónyuges también necesitan contar con el derecho de propiedad de la vivienda cuando el cónyuge abandona el hogar mientras ellas continúan a cargo de los hijos(as).</p> <p>Las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar deben ser protegidas sin necesidad de que sean ellas las que abandonen el hogar.</p>	<p>Esta necesidad parece estar satisfecha en los contratos de propiedad de las viviendas que asigna el Estado. En ellos se incluye una cláusula de bienestar familiar que protege ese derecho.</p> <p>Revisar la legislación al respecto.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Participación 	<p>Para enfrentar las brechas de</p>	<p>El sistema de subsidios</p>

	<p>género en el acceso a vivienda es preciso que existan organizaciones especializadas en a) defender los derechos de las mujeres ante el Estado y b) brindarles servicios de apoyo diversos (asesoría para optar por subsidios, respaldo para plantear quejas, organización de proyectos de vivienda con características adecuadas para reducir brechas de género, etc.). En el país hay un vacío de ambos tipos de organizaciones.</p> <p>Además, es preciso que el sistema de subsidios para la vivienda esté organizado de forma tal que promueva el desarrollo de esas organizaciones y las tome en cuenta como actores importantes en los procesos de toma y ejecución de decisiones.</p>	<p>para la vivienda no está organizado para promover el desarrollo de los tipos de organizaciones mencionados ni para asignarle un papel importante a las líderes de esas organizaciones en los procesos de toma y ejecución de decisiones.</p>
--	---	---

El análisis que se sistematizó en el cuadro 4 conduce a señalar que el diseño básico del sistema estatal de financiamiento de vivienda de interés social entraña una limitación de corte general que limita sus opciones para reducir las brechas de género. Esa limitación consiste en el hecho de que el sistema está concebido únicamente para inducir el desarrollo y la operación de un mercado de vivienda de interés social, mediante un esquema de financiamiento de ese tipo de viviendas que se basa principalmente en otorgar subsidios. Más allá de ese objetivo, el Estado no asume ningún otro. En ese tanto, el Estado está renunciando al poder que deriva de su capacidad de financiamiento de los proyectos de vivienda para inducir ciertas condiciones particulares que son esenciales para reducir brechas de género.

La citada limitación de la política estatal de vivienda ha sido señalada por diversos autores. Por ejemplo, en el informe de Campillo y Pérez (1999) se plantea una discusión acerca de las estrategias posibles para las autoridades autorizadas para asignar bonos de vivienda, en cuanto a la vinculación con la demanda (es decir, con las familias pobres que necesitan vivienda). Ciertamente, esta discusión es planteada a propósito de la Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá. Sin embargo, es válida para el conjunto de las entidades autorizadas.

La disyuntiva que en el citado informe se plantea es la siguiente: ¿deben asumir las entidades autorizadas una estrategia reactiva o una estrategia proactiva ante la demanda? Una estrategia reactiva implica asignar los bonos con el criterio de “primero en tiempo, primero en derecho”, sin realizar otras acciones que no sean las de evaluación de las solicitudes que sean presentadas. La estrategia proactiva implica ir más allá de la atención de la demanda que acude a la “ventanilla” de la autoridad autorizada, para –entre otros propósitos- promover la organización de grupos específicos de potenciales beneficiarios para que soliciten subsidios y para impulsar proyectos de vivienda con características adecuadas para las condiciones de vida de esos grupos. La opinión de las autoras del citado informe es que la estrategia reactiva ante la demanda *“ha significado el descuido a la atención de aquellos elementos sociales que condicionan y limitan el acceso de segmentos de población a los créditos y bonos para soluciones de vivienda. Esto es especialmente notorio en el caso de las mujeres y de la población indígena.”*

Las autoras se pronuncian a favor de que las entidades autorizadas desarrollen *“ejercicios de planificación de cobertura de su oferta en razón de diferencias socioeconómicas, regionales, étnicas o de género”*. Sólo así, se afirma, sería posible que una entidad autorizada contribuya a superar las *“clásicas barreras estructurales para el acceso de las mujeres a la vivienda”*.

Se agrega además que entre las restricciones que deberían merecer una mayor atención por parte de una entidad autorizada como la Fundación de Vivienda Rural Costa Rica-Canadá, se encuentran *“las restricciones a participar en cierto tipo de asociaciones, como sucede en el caso de algunas cooperativas agropecuarias; las limitaciones impuestas por los horarios y lugares de reunión que las organizaciones adoptan; las dificultades de las mujeres para escalar posiciones directivas desde los espacios locales hacia los regionales y nacionales.”*

Para que el diseño básico del sistema de financiamiento de vivienda de interés social se torne más proactivo, sería preciso que en sus componentes y procesos se generen cambios en los siguientes sentidos:

- a) La inclusión de servicios a los usuarios y de estímulos al mercado que promuevan una variedad amplia de diseños de vivienda en función de las características físicas de los sitios donde se construirán, del número de miembros del grupo familiar, de las facilidades para hacer trabajo reproductivo en las viviendas, etc.
- b) La coordinación con otras políticas estatales (de salud, de educación, de cuidado infantil, de promoción del empleo con criterio geográfico, etc.) para promover el desarrollo de la oferta de servicios públicos y de fuentes de

empleo en los entornos de los proyectos de vivienda o dentro de los mismos proyectos.¹⁷

- c) La incorporación de estrategias de planificación de cobertura de la oferta según criterios geográficos, de género, étnicos, etc., tal como se plantea en Campillo y Pérez (1999). Como parte de esas estrategias, sería necesario establecer metas de asignación de subsidios a hogares con jefatura femenina definidas por distrito o al menos por cantón. Esas metas deberían considerar las brechas entre estos hogares con respecto a los que tienen jefatura masculina, en cuanto a carencias de vivienda.
- d) La incorporación de estrategias tendientes a promover las organizaciones que representan los intereses de los grupos de mujeres y a abrir los procesos de toma de decisiones del sistema a la participación de organizaciones y líderes de la comunidad que representen esos intereses.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta las deficiencias que las evaluaciones recientes de la Contraloría General de la República han identificado en el Sistema Financiero de la Vivienda, incluyendo al FOSUVI. Algunas de esas deficiencias tienden a reducir la eficiencia y la eficacia general de ese programa para asignar sus recursos a la población objetivo. Ejemplos de ellas son las que se relacionan con los errores en los cálculos de costos en los proyectos, con las viviendas terminadas de construir que entran en procesos de deterioro y destrucción acelerados sin que sean asignadas a alguna familia beneficiaria, y las fallas de construcción en grupos de viviendas. Otras deficiencias se relacionan con filtraciones en los subsidios que tienden a restringir el acceso a ellos de las familias pobres. Como se expresó en una sección anterior, estas limitaciones afectan negativamente al conjunto de familias pobres con carencias de vivienda pero afectan especialmente a la población infantil y a las integrantes femeninas adultas o adolescentes. En este sentido, la superación de las deficiencias aludidas apunta en el sentido estratégico de reducir las brechas de género vinculadas con condiciones de vivienda.

E. Evaluación de procesos

El objetivo de la evaluación de procesos es analizar si en los procesos de ejecución del programa bajo evaluación están presentes de manera explícita los elementos necesarios para que el programa maximice su impacto positivo sobre la igualdad de género.

Una evaluación de procesos completa debe incluir la revisión detallada de los principales procesos de un programa. Esta tarea estaba fuera de las

¹⁷ Por ejemplo, en los proyectos de vivienda popular de Panamá se prevé la construcción de una guardería infantil por cada cierto número de casas.

posibilidades de este trabajo. Con la información disponible, sólo ha sido posible hacer algunas observaciones de carácter general acerca de algunos vacíos que se detectaron en cuanto a procesos operativos. A continuación se mencionan esas observaciones.

Planificación

El Plan Anual Operativo (PAO) del FOSUVI no contiene metas ni indicadores en función de consideraciones de género. Solamente hay una meta –y el indicador correspondiente– que de primera entrada podría ser considerado como tal. La meta consiste en entregar un porcentaje del total de subsidios a los hogares con jefatura femenina. Según expresó el Gerente del FOSUVI en una entrevista que concedió al autor de este trabajo, los funcionarios del FOSUVI han detectado durante los últimos años que el porcentaje de ese tipo de familias que recibe subsidio suele ser mayor que el porcentaje que esas familias representan dentro del total de familias pobres del país. Tal tendencia se produce sin necesidad de que la entidad realice ninguna actividad de promoción de sus servicios entre el conjunto de familias con jefatura femenina. Los funcionarios del FOSUVI atribuyen esa tendencia al hecho de que las mujeres jefas de familia se muestran más interesadas y son más persistentes que los hombres a la hora de hacer los trámites para solicitar un subsidio de vivienda. En consecuencia, la meta con respecto a porcentaje de subsidios a entregar a los hogares con jefatura femenina en realidad no es una meta. Es la proyección de una tendencia que se materializa sin necesidad de que la entidad realice actividades específicas para alcanzarla.

La fijación de metas e indicadores que consideren aspectos de género pasa por asumir una estrategia pro-activa de asignación de subsidios. Es decir, pasa por la decisión de usar el FOSUVI como instrumento para promover la equidad y la igualdad por género en el acceso a la vivienda y en las condiciones de vida vinculadas con la vivienda. Una estrategia de ese tipo implicaría la realización de *“ejercicios de planificación de cobertura de su oferta en razón de diferencias socioeconómicas, regionales, étnicas o de género”*, tal como se menciona en Campillo y Pérez (1999). Mientras esa estrategia no sea asumida, no parece que haya margen para establecer metas que incorporen la perspectiva de género.

Presupuesto

Lo que se expresó en el párrafo anterior sobre planificación también es válido para los procesos de presupuestación. La distribución del presupuesto en función de metas de género sólo es posible dentro de una estrategia pro-activa. Si en algún momento se optara por adoptar en alguna medida ese tipo de estrategia, se abriría un campo muy amplio para la planificación y la presupuestación con perspectiva de género en el ámbito del sistema nacional para la vivienda de interés social. Hay que tener presente, sin embargo, que

para concretar los eventuales aspectos de género que se definan en los planes y presupuestos, sería posible hacer modificaciones importantes en la estructura del sistema.

Asignación de recursos

Los procedimientos de asignación de recursos deben ser coherentes con los de planificación y presupuestación. Si estos últimos están orientados por una estrategia de distribución del monto disponible para subsidios según metas geográficas, de género o de otro tipo, entonces será necesario contar con procedimientos de selección de beneficiarios(as) y de asignación de los subsidios que correspondan con esa estrategia.

Si en algún momento se llegara a optar por una estrategia de asignación segmentada de subsidios en función de metas específicas, los procedimientos de asignación de recursos deberían experimentar variaciones sustanciales. En la actualidad, las entidades autorizadas a seleccionar beneficiarios(as) solamente consideran los requisitos individuales de cada solicitante, como condición para asignar el subsidio.

Para aplicar una estrategia selectiva, habría al menos dos estrategias posibles:

- a) Una estrategia basada en acciones estatales de promoción de la demanda de subsidios, con énfasis en los cantones y distritos donde la demanda es menor y las carencias de vivienda son mayores. Para lograr este propósito, habría al menos tres tipos de acciones: promover la organización ciudadana orientada hacia la demanda de soluciones de vivienda de interés social, mejorar la información y la asesoría a los posibles beneficiarios, y asegurar la presencia eficaz de las entidades autorizadas a asignar subsidios en todo el territorio del país y especialmente en las zonas con mayores carencias de vivienda.
- b) Una estrategia que, además de la promoción de la demanda de subsidios, se base en la segmentación del presupuesto disponible para subsidios por zonas geográficas, por sexo de la jefatura femenina o por algún otro criterio. Para operar de esta manera, se requeriría de un sistema de información central al cual estuvieran conectadas las entidades autorizadas. Ese sistema registraría el avance de cumplimiento de cada meta y por tanto, el número de subsidios que quedarían por asignar para cumplir con cada una. En esa hipotética situación, las entidades autorizadas no solamente tendrían que constatar el cumplimiento de los requisitos de cada solicitante individual, sino que también tendrían que restringir la oferta de subsidios a la cantidad disponible para cada grupo de beneficiarios, según lo marcan las metas previamente establecidas. Un riesgo posible de esta estrategia reside en la

sub-ejecución del presupuesto debido al incumplimiento de las cuotas fijas previamente establecidas para ciertos grupos de beneficiarios.

Prestación de servicios

El principal subsidio que presta el FOSUVI es la asignación del bono. Adicionalmente, el BANHVI presta los servicios de supervisión y control de calidad de la construcción de las viviendas que son financiadas con el subsidio.

Por otra parte, corresponde a las municipalidades la aprobación de los proyectos de urbanización donde se ubican las viviendas.

Dentro del esquema existente de intervención estatal que corresponde al SFNV, se encuentran vacíos importantes que impiden potenciar el impacto social de los recursos que asigna el sistema. Entre los principales vacíos en cuanto a servicios estatales, se pueden mencionar algunos que son especialmente importantes desde la perspectiva de género:

- a) La ausencia de programas de promoción de las organizaciones de ciudadanos(as) en los procesos de promoción de solicitudes, asignación de subsidios, construcción de viviendas y organización de las comunidades resultantes de las viviendas construidas.
- b) La ausencia de programas integrados de inversión estatal que permitan combinar las inversiones de vivienda con otros tipos de inversiones estatales que son fundamentales para el desarrollo social en las zonas de mayor vulnerabilidad: salud, educación, infraestructura, alcantarillado, etc.
- c) La promoción estatal de innovaciones tecnológicas que reduzcan costos, flexibilicen la oferta de viviendas en función de las diferentes condiciones físicas y sociales donde se construyan, y favorezcan la construcción participativa.
- d) La mejora y el cumplimiento de los planes reguladores del desarrollo urbano, tanto en el nivel nacional como en los niveles regional y local.

Monitoreo y evaluación

Es evidente que una modificación sustancial en los procesos de planificación, presupuestación y ejecución de un programa como el que aquí se analiza, requeriría también de cambios en los procedimientos de monitoreo y evaluación.

F. Evaluación del desempeño

En este informe no se presenta una evaluación del desempeño del FOSUVI desde la perspectiva de género. Solamente se sugieren algunos indicadores de desempeño que podrían ser incorporados dentro de una estrategia pro-activa dirigida a cerrar brechas de género. El propósito que aquí se persigue es ofrecer algunos ejemplos del tipo de trabajo que habría que hacer para armar un esquema adecuado para la evaluación del desempeño de programas estatales. No se trata, por tanto, de un diseño completo.

Se desea recalcar que para el análisis de los impactos actuales o probables de un programa de vivienda de interés social como el FOSUVI sobre la igualdad de género, no solamente son importantes los indicadores que comparan las situaciones de los hogares con jefatura femenina con los que tienen jefatura masculina. Es preciso tener presente que la mayoría de las mujeres viven en hogares con jefatura masculina y que son las mujeres las que más se ven beneficiadas o perjudicadas con las variaciones en las condiciones de las viviendas. Por tanto, los indicadores de desempeño aplicados a la totalidad de los hogares también son muy importantes para valorar posibles impactos de un programa como el FOSUVI sobre la igualdad de género.

Indicadores de producto:

- Volumen de recursos asignados mediante subsidios de vivienda, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Número de soluciones de vivienda generadas mediante subsidios de vivienda, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Porcentaje de recursos asignados mediante subsidios de vivienda a hogares con jefatura femenina, con respecto al total de hogares.
- Porcentaje de soluciones de vivienda generadas para hogares con jefatura femenina, con respecto al total de hogares.

Indicadores de resultado (con énfasis en la calidad de la solución):

- Tiempo de traslado del hogar al centro de salud más cercano en el momento de terminación de la vivienda, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Tiempo de traslado del hogar al centro de educación primaria más cercano en el momento de terminación de la vivienda, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Tiempo de traslado del hogar al centro de educación secundaria más cercano en el momento de terminación de la vivienda, por total y sexo de la jefatura de hogar.

- Porcentaje de viviendas financiadas con subsidio que tienen acceso a centros de cuidado infantil estatales en el momento de terminación de la vivienda, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Porcentaje de viviendas financiadas con subsidio con adecuado diseño de vivienda en función de condiciones físicas en el momento de terminación de la vivienda, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Porcentaje de viviendas construidas con subsidio en condición de no hacinamiento (3 o menos habitantes por dormitorio) en el momento de terminación de la vivienda, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Porcentaje de viviendas construidas con subsidio en regular o mal estado, cinco años después de terminadas, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Porcentaje de viviendas construidas con subsidio y con riesgo moderado o alto ante fenómenos naturales en el momento de terminadas, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Porcentaje de viviendas construidas con subsidio y con espacios adecuados para trabajo por cuenta propia en el momento de terminadas, por total y sexo de la jefatura de hogar.

Indicadores de eficiencia:

Si se mide la eficiencia únicamente en función del costo de la vivienda por metro cuadrado, se corre el riesgo de promover soluciones de vivienda más baratas pero menos capaces de satisfacer las necesidades de sus moradores. Por esa razón se sugieren aquí unos indicadores de eficiencia en la selección de hogares pobres, en la progresividad geográfica, y en la generación de soluciones sin hacinamiento. Son los siguientes:

- Porcentaje de subsidios asignados a hogares no pobres, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Porcentaje del monto de subsidios asignado a hogares no pobres, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Coeficiente de Gini de la distribución de subsidios entre los cantones según su índice de carencias de vivienda en la población pobre, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Porcentaje de viviendas construidas con subsidio y ocupadas en condición de hacinamiento, por total y sexo de la jefatura de hogar.

Indicadores de eficacia

Estos indicadores resultan de la comparación entre las metas establecidas en los planes operativos para cada indicador de producto, resultado o eficiencia y el valor del indicador alcanzado en un momento dado, según total y sexo de la jefatura de hogar.

Indicadores de impacto:

- Porcentaje de viviendas construidas con subsidio durante el año x con respecto al total de viviendas en mal estado de hogares pobres en el año anterior, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Porcentaje de viviendas construidas con subsidio y con electricidad durante el año x, con respecto al total de viviendas sin electricidad en el año anterior, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Porcentaje de viviendas construidas con subsidio y acceso a agua potable en el año x, con respecto al total de viviendas sin agua potable en el año anterior, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Porcentaje de viviendas construidas con subsidio en el año x y ocupadas en condición de no hacinamiento, con respecto al total de viviendas de hogares pobres en condición de hacinamiento en el año anterior, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Porcentaje entre la tasa de ocupación en el momento de asignación del subsidio y la tasa de ocupación cinco años después de la asignación del subsidio, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Variación porcentual del tiempo de traslado del hogar al centro de salud más cercano en un lapso de 5 años, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Variación porcentual del tiempo de traslado del hogar al centro de de educación primaria más cercano en un lapso de 5 años, por total y sexo de la jefatura de hogar.
- Variación porcentual del tiempo de traslado del hogar al centro de de educación secundaria más cercano en un lapso de 5 años, por total y sexo de la jefatura de hogar.

Conclusiones

A. Sobre los resultados de la evaluación

Tipos de impactos del programa en la igualdad de género

1. Una primera revisión de los efectos que genera el FOSUVI sobre la igualdad de género podría llevar a pensar que esos efectos son positivos porque el porcentaje de hogares con jefatura femenina que recibe sus subsidios es bastante más alto que el porcentaje que representa ese tipo de hogares dentro del total de hogares pobres del país. Sin embargo, los análisis realizados permitieron concluir que esos efectos no siempre son positivos y que en términos generales, son más reducidos de los que se podrían generar si el FOSUVI tuviera un diseño básico distinto que incluyera explícitamente indicadores de género.
2. Se pueden distinguir dos tipos de impactos del FOSUVI en particular y de las políticas de vivienda de interés social en general sobre la igualdad de género:
 - a) aquellos que son directos e identificables, y
 - b) aquellos que son indirectos y que no se pueden identificar de manera aislada.
3. Los impactos directos, a su vez, se pueden clasificar en dos categorías:
 - a) los que se asocian con desventajas específicas de los hogares con jefatura femenina; y
 - b) los que se asocian con desventajas identificables que afectan a las mujeres adultas o adolescentes en todo tipo de hogar.
4. Los impactos indirectos están vinculados con la capacidad del programa para ayudar a los beneficiarios o beneficiarias a superar o amortiguar la condición de pobreza en la que se encuentran sumidos. Es sabido que la amortiguación de la pobreza implica una reducción de las formas más graves de desigualdad de género, que son precisamente las que tienen lugar en esa condición. Por tanto, la disminución de la severidad o la incidencia de la pobreza lleva consigo un impacto positivo sobre la igualdad de género. Sin embargo, ese impacto se produce de manera mediada y no es fácilmente identificable. Por eso se le considera indirecto.

Hallazgos específicos sobre cada tipo de impacto

1. **Los impactos directos asociados con hogares de jefatura femenina** son aquellos relacionados con los procesos de selección de beneficiarios y asignación de subsidios. En la medida en que estos procesos no promuevan una mayor progresividad por sexo de la jefatura en los distintos cantones o distritos del país, se tienden a generar resultados desventajosos para los hogares con jefatura femenina en algunas zonas aunque en el promedio nacional el resultado sea favorable a esos hogares.

2. En efecto, se llegó a establecer que hay una notable variación en los porcentajes de hogares con jefatura femenina beneficiados por el programa que corresponden a los distintos cantones del país, y que los cantones con porcentajes más bajos no son necesariamente los que ostentan menores brechas en la calidad de la vivienda según el sexo de la jefatura del hogar.
3. **Los impactos directos que afectan de manera identificable a las mujeres adolescentes o adultas en los hogares beneficiarios de todo tipo** son principalmente los que se relacionan con el diseño de las viviendas en función de las condiciones físicas de su lugar de ubicación, de los tamaños de los hogares y de las facilidades para realizar trabajos remunerados por cuenta propia. Además, son muy importantes los factores asociados con el acceso y el tiempo de traslado a servicios de salud, educación y cuidado infantil. Se encontraron evidencias de que el programa no genera acciones tendientes a incidir de manera positiva sobre los aspectos antes mencionados. También se obtuvo evidencia de que se carece de diseños diferenciados de viviendas en función de las condiciones físicas del entorno, de que no se toma en cuenta el tamaño de la familia para definir el tamaño o las posibilidades de ampliación de las viviendas, de que en los proyectos de vivienda no se prevén facilidades para instalar servicios de cuidado infantil, y de que en las decisiones sobre ubicación de los proyectos no se consideran aspectos como tiempo de traslado a los servicios de salud y educación.
4. Las posibilidades del FOSUVI para incidir activamente en la disminución de las desigualdades de género están muy limitadas porque ese programa **no incorpora metas de género en su planificación operativa** y no genera información que permita monitorear el impacto de sus acciones sobre la igualdad de género.
5. En relación con los **impactos indirectos del programa** sobre la igualdad de género, una conclusión relevante es que el diseño básico del FOSUVI y el del sistema nacional de financiamiento de vivienda de interés social –del cual es parte fundamental ese fondo– no permite al Estado emprender estrategias activas de superación de las condiciones de vivienda de las familias pobres y de los factores vinculados con esas condiciones que impiden el desarrollo social.
6. Hay que tener presente que las limitaciones en las condiciones de vivienda de la población pobre **afectan en mayor medida a las mujeres**. Y a la vez, las mejoras en las condiciones de vivienda de esas familias benefician en mayor medida a las mujeres. En conclusión, cuanto mayores sean los impactos de las políticas de vivienda sobre la reducción de la pobreza en el país, mayores serán los impactos positivos sobre la igualdad de género.

7. De manera preliminar y como hipótesis para futuros desarrollos, se identificaron **dos estrategias alternativas** para que el FOSUVI aumente su incidencia positiva en la igualdad de género y en el desarrollo social. Una primera estrategia estaría basada en el fortalecimiento de las acciones de promoción de la demanda de subsidios, con énfasis en los cantones y distritos donde la demanda es menor y las carencias de vivienda son mayores. Una segunda estrategia combinaría la promoción de la demanda de subsidios, con una segmentación del presupuesto disponible para subsidios por zonas geográficas, por sexo de la jefatura femenina o por algún otro criterio.

B. Sobre aspectos metodológicos de la evaluación efectuada

1. Se constató la importancia fundamental de construir un marco conceptual mediante el cual se puedan establecer las principales relaciones de género que actúan en el ámbito de influencia del programa a evaluar. El poder orientador de ese marco conceptual se hizo evidente en todas las fases de la evaluación.
2. Hubo varios ciclos de influencia mutua entre la fase de construcción del marco conceptual y la de recopilación de evidencia empírica para sustentar la evaluación. Una primera revisión bibliográfica permitió obtener los criterios necesarios para construir una primera versión del marco conceptual. Una vez que se tuvo esa primera versión, se generaron orientaciones para completar y mejorar la revisión de información.
3. En el marco conceptual, el eje principal que articula las relaciones de género es el que está definido por la relación entre trabajo reproductivo y trabajo “productivo”. En un programa de vivienda este eje no es necesariamente obvio porque el tema de la vivienda no forma parte de los temas típicos de las políticas conciliatorias entre los ámbitos productivo y reproductivo.
4. En las distintas fases de la evaluación se hizo evidente que el uso de información discriminada por sexo es un componente empírico importante pero no el único. Para distinguir qué información no discriminada por sexo es importante para el análisis fue preciso aplicar el marco conceptual de manera sistemática.
5. La evaluación sobre el diseño básico del programa generó los resultados más importantes que se obtuvieron. No hay que perder de vista que las evaluaciones posteriores (la de procesos y la de desempeño) se aplicaron

- sólo parcialmente. En la medida en que fueron aplicadas, sirvieron para reforzar y precisar las conclusiones de la evaluación sobre el diseño básico. Esta conclusión lleva a reiterar la importancia de las evaluaciones de diseño básico aún en aquellos casos en los que no se tengan posibilidades de realizar los otros tipos de evaluaciones.
6. En el ejercicio de identificación de indicadores de desempeño, se encontró que algunos indicadores sobre el desempeño general del programa pueden ser tan importantes para evaluar impactos sobre la igualdad de género como los indicadores que discriminan por sexo de la jefatura de hogar.
 7. Se constató que los métodos de evaluación empleados conducen a identificar aspectos fundamentales en la relación entre modelo de atención, planes operativos y presupuestos anuales. En este sentido, estos métodos de evaluación ofrecen un marco de análisis poderoso para analizar el contenido y la estructura de los presupuestos institucionales con sentido estratégico.

Bibliografía utilizada en la evaluación

Banco Hipotecario de la Vivienda, sitio oficial de internet (www.banhvi.go.cr).

Barquero, Jorge y Juan Diego Trejos (2004). Tipos de hogar, ciclo de vida familiar y pobreza en Costa Rica 1987-2002. *Población y Salud en Mesoamerica, Vol 2, No 1*. Centro Centroamericano de Población. San José, Costa Rica

Campillo, Fabiola y Marian Pérez (1999). Propuesta para una estrategia de equidad de género en la Fundación de Vivienda Rural (FVR). Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá. San José, Costa Rica.

González, María Elena (2004). El Índice de Rezago Social. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). San José, Costa Rica.

La Nación. Proyecto "Don Omar", en Alajuelita. Casas para pobres están listas hace cinco meses pero sin dueño. 16 noviembre del 2005.

La Nación. Contraloría critica supervisión del BANHVI. Fraudes arrebatan bonos de vivienda a los más pobres. 9 de noviembre del 2005.

Monge, Guillermo (2005). "Guía para evaluar el impacto de programas presupuestarios estatales sobre la igualdad de género". Proyecto "Política fiscal pro equidad de género en América Latina y el Caribe". PROCESOS / GTZ. San José, Costa Rica.

Monge, Guillermo y Gladys González (2005). "Igualdad de género, pobreza, políticas de conciliación entre los ámbitos productivo y reproductivo y presupuestos públicos: Un estudio de caso sobre Costa Rica". PROCESOS / UNFPA / GTZ. San José, Costa Rica.

Morales, Manuel. 2004. Estado de Costa Rica en su desarrollo habitacional y urbano en la década 1993-2003. Ponencia para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica.

