

# Principales sesgos de género detectados en el proceso de planificación y presupuestación pública costarricense



352.48

159p Instituto Nacional de las Mujeres

Principales sesgos de género detectados en el proceso de planificación y presupuestación pública costarricense / Instituto Nacional de las Mujeres. -- 1. ed. -- San José: Instituto Nacional de las Mujeres, 2009. --(Colección Producción de conocimiento; n. 8; Aportes teóricos; n. 5) 48 p.; 21.5 X 14 cm.

ISBN 978- 9968-25-183-9

1. PRESUPUESTO. 2. PRESUPUESTO NACIONAL. 3. ASIGNACION DE RECURSOS. 4. PLANIFICACION NACIONAL. 5. PERSPECTIVA DE GÉNERO. I. TÍTULO.

## CREDITOS

### **Elaboración:**

*Lauren Palma Rojas*

Área de Gestión de Políticas

Públicas para la Equidad de Género

### **Revisión y Edición:**

*Mabelle Figueroa Ramos*

Área de Gestión de Políticas

Públicas para la Equidad de Género

### **Diseño e Impresión:**

*Roxana Marín Segura*

Tel.: (506) 8392-6650 / (506) 2273-7517

Impreso en San José, Costa Rica, diciembre 2009.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
I. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN.....	8
I. Etapas.....	8
II. Descripción del proceso presupuestario.....	10
III. Principales características de la presupuestación en Costa Rica.....	12
2. EL PROCESO ACTUAL “EL ANÁLISIS A PARTIR DE UNA VISIÓN GÉNERO SENSITIVA” .....	18
3. SESGOS DE GÉNERO DETECTADOS.....	21
I. Definición de sesgos en el proceso presupuestario.....	21
II. Principales hallazgos.....	22
III. Sesgos implícitos en el proceso presupuestario costarricense.....	23
IV. Sesgos explícitos en el proceso presupuestario costarricense.....	32
V. Caracterización de los sesgos.....	42
BIBLIOGRAFÍA.....	45

# INTRODUCCIÓN

Una de las principales expectativas de las personas interesadas en desarrollar experiencias en el tema de presupuestos públicos desde la perspectiva de género, es la vinculación que se puede realizar entre una herramienta netamente económica, financiera, operativa y programática como lo es un presupuesto, con procesos sociales que determinan características y atributos sociales, culturales y psicológicos que asumen hombres y mujeres a lo largo de su vida, es decir el género.

La incorporación de la categoría género en la ciencia económica, ha permitido demostrar como otras categorías de análisis de carácter sociológico y antropológico permiten explicar ampliamente los fenómenos sociales derivados de la aplicación de la política eco-

nómica que traen consigo desigualdades y discriminaciones hacia las mujeres.

En el caso específico de los presupuestos públicos, se ha evidenciado que existe una distribución no equitativa de los recursos públicos entre grupos de mujeres y de hombres, beneficiando mayoritariamente a estos últimos. Las razones de esta distribución no equitativa, tiene su punto de partida la situación de desventaja que viven las mujeres en la sociedad, que se produce en todos los campos y que inicia cuando se circunscribe la mujer solo en el rol reproductivo, beneficiaria y sujeta pasiva de las acciones del desarrollo.

Existe un llamado desde Naciones Unidas en su Declaración y Plataforma para la acción de Beijing 1995 para

que los gobiernos realicen esfuerzos encaminados a:

- Revisar sistemáticamente cómo se benefician las mujeres de los gastos del sector público.
- Ajustar los presupuestos para asegurar la igualdad de acceso a los gastos del sector público.

Por lo tanto, ejecutar presupuestos género sensitivos es posicionar los intereses, las necesidades y las particularidades de las mujeres en espacios de toma de decisión económica y de planificación para el desarrollo, como un elemento clave para lograr un reparto equitativo de los recursos y por ende para garantizar que las mujeres obtengan lo que requieren para lograr su ciudadanía plena y el goce de sus derechos humanos.

El Instituto Nacional de las Mujeres conciente de la relevancia de incorporarse en estos procesos ha desarrollado desde el año 2005 dos acciones concretas:

1. Estudio de las principales premisas teóricas que han sustentado las distintas iniciativas de presupuestos públicos con enfoque de género a nivel mundial, principalmente analizando como un instrumento de política fiscal puede convertirse en un instrumento para lograr la equidad y la igualdad entre los géneros. Con todo este acervo estudiar la situación costarricense y analizar estratégicamente la incorporación de este tema en el Estado. A partir del estudio se pasa a:
2. Proponer de una manera práctica el **¿cómo?**. Es decir planteamientos concretos que permitan incorporar aspectos de

género en el proceso presupuestario costarricense. El estudio de la teoría y de los conceptos que sustentan las iniciativas son muy valiosos, como los métodos y los procedimientos que permiten un acercamiento más preciso a casos específicos, a partir de los cuales se pueda determinar y corregir los aspectos que no permiten una justa y equitativa distribución de los recursos públicos.

Para este fin y buscando realizar un lectura a los presupuestos actuales que no poseen una perspectiva de género, se diseñó una metodología denominada: “Deducción e inferencia de la equidad de género según la asignación proporcional de gastos en los presupuestos públicos”, con el fin de examinar elementos atribuidos al género que no permiten a las mujeres acceder en igualdad de condiciones a los recursos que asigna el

Estado. Estos elementos muchas veces son visibles, se encuentran en la información con un simple escrutinio, pero en algunos casos se requiere de procesos inferenciales más elaborados para determinarlos, ya que se ocultan bajo parámetros androcéntricos o de la propia condición entre los géneros.

Estos ejercicios metodológicos realizados nos han permitido acercarnos a todos aquellos vacíos que hay que corregir antes de querer realizar una planificación y presupuestación con enfoque de género. Este documento trata precisamente de un desglose de estos aspectos que los hemos denominado: “sesgos de género en el proceso presupuestario”. La idea de contar con una caracterización de estos sesgos tiene como objetivo determinar factores que están inmersos en el proceso presupuestario actual que es necesario remover para

poder caminar hacia una equitativa y justa distribución de los recursos entre hombres y mujeres.

La caracterización de estos sesgos nos permiten acercarnos con más precisión al objetivo del Instituto Nacional de las Mujeres, en cuan-

to a construir un Sistema Nacional de Planificación y Presupuestación con Enfoque de Género, que permita a las entidades estatales adscriban a él, obtener asesoría en la formulación de planes y presupuestos género sensitivos.

# 1. EL PROCESO DE PLANIFICIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

## I. ETAPAS:

El proceso presupuestario es un conjunto de fases continuo, dinámico, participativo, y flexible mediante el cual se formula, discute, aprueba, ejecuta, controla y evalúa la actividad institucional, en sus dimensiones físicas y financieras, de conformidad con el bloque de legalidad<sup>1</sup> (L-1-2004-CO-DFOE, Contraloría General de la República).

En este apartado se expondrá cada una de las partes del proceso presupuesta-

rio, con el fin de plasmar el transcurso mediante el cual una necesidad concreta de la población priorizada por el Estado llega a convertirse en un servicio público, basado en una serie de principios<sup>2</sup>, como el de gestión financiera que se orienta a satisfacer los intereses generales de la sociedad. Por medio del uso de recursos públicos bajo las premisas de eficiencia, eficacia, economía.

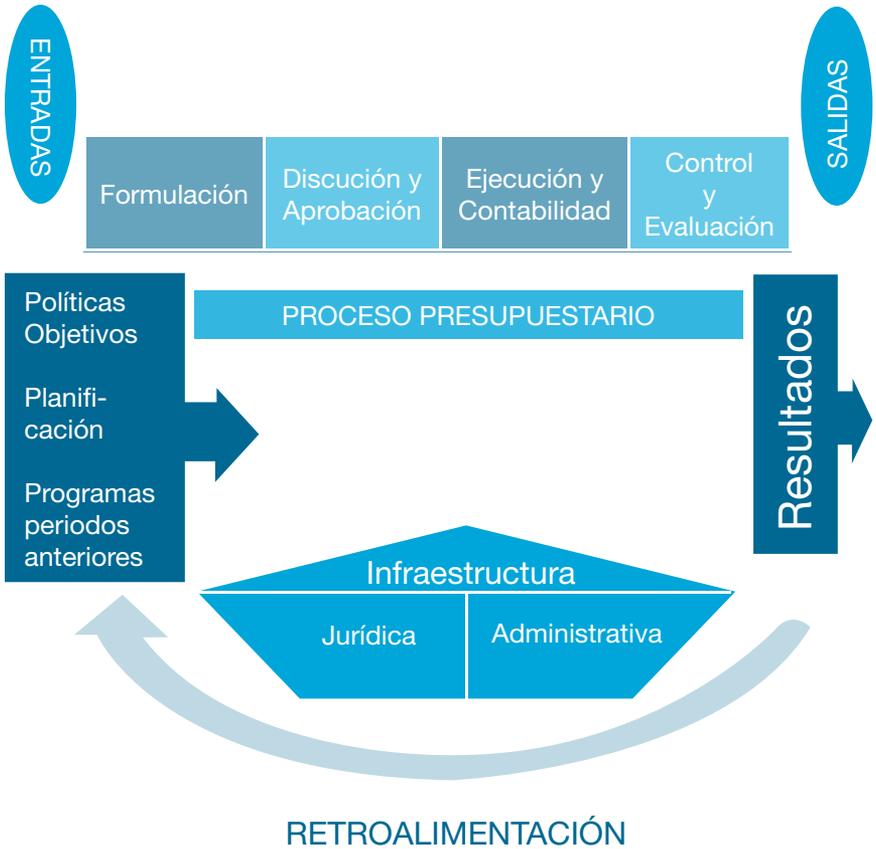
El siguiente diagrama representa en teoría lo que debería ser el proceso presupuestario:

<sup>1</sup> Bloque de legalidad: Conjunto de normas jurídicas, escritas o no escritas, a cuya observancia se encuentra obligada la Administración Pública, el cual pretende tanto la ley como las normas de rango superior, igual o inferior a ésta, incluidos los principios generales y las reglas de la ciencia o de la técnica. L—2004-CO-DFOE, Contraloría General de la República.

<sup>2</sup> Artículo 5, Ley 8131, otros principios son el de universalidad e integridad, equilibrio presupuestario, anualidad, programación, especialidad cuantitativa y cualitativa, publicidad, referidos a que todo presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos originados de la actividad financiera por un año calendario, manteniendo el equilibrio entre éstos, además debe expresar con claridad los objetivos, la metas y los productos y recursos necesarios. El presupuesto es el límite tanto en cantidad como en cualidad del gasto. Toda la información debe ser pública.

# Diagrama I

## El Proceso presupuestario



## II. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

El presupuesto se elabora, ejecuta y controla a través de un proceso, llamado ciclo presupuestario, formado por un conjunto de etapas sucesivas que deben cumplirse en un plazo determinado.

Las etapas que conforman el ciclo presupuestario son las siguientes:

- a. Formulación.
- b. Discusión y Aprobación.
- c. Ejecución y Contabilidad.
- d. Control y Evaluación.

### **A. Formulación:**

Dentro del Ciclo Presupuestario la fase de Formulación consiste en plasmar en un documento las políticas definidas por la Institución en función de los objetivos y

metas preestablecidas, así como la asignación de los recursos de acuerdo con su disponibilidad, para dar cumplimiento a esas metas y objetivos. Le corresponde a cada dependencia que ejecutará el presupuesto.

### **B. Discusión y aprobación:**

La Fase de Discusión y Aprobación se da a lo interno respetando los niveles jerárquicos o estructura organizacional y a lo externo es cuando interviene la Contraloría General de la República sin trámite legislativo (instituciones autónomas y gobiernos municipales). Cuando se trata de Poder Ejecutivo, Ministerios y sus dependencias, Poder Legislativo e instituciones auxiliares, Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, el presupuesto es aprobado por la Asamblea Legislativa.(según la Constitución Política).

### **C. Ejecución:**

Por su parte la fase de Ejecución del presupuesto comprende decisiones y operaciones financieras que permiten concretar anualmente los objetivos y metas determinados en los planes de mediano y corto plazo.

Conforme se ejecuta el presupuesto, se obtiene información financiera que permite el control y evaluación de los planes presupuestados y de ejecución, con lo cual se puede dar una retroalimentación del proceso.

### **D. Control y Evaluación:**

La importancia del Control y Evaluación presupuestaria deriva del hecho de que permite apreciar la medida en que se han ido cumpliendo cualitativamente y cuantitativamente los propósitos y políticas fijados previamente, así como determinar las acciones correctivas

para las desviaciones en el presupuesto. En esta etapa se presentan los informes de ejecución al Ministerio de Hacienda, Autoridad Presupuestaria los gastos planeados y ejecutados y al Ministerio de Planificación y Política Económica el cumplimiento del **POA/PND**.

### **CONTROL PRESUPUESTARIO:**

El control presupuestario está formado por un conjunto de acciones administrativas que permiten medir y corregir la ejecución, con el objetivo de que se mantenga dentro de los límites del presupuesto aprobado. Además se miden los resultados obtenidos según los objetivos y metas definidas.

Los diferentes estados, informes y cuadros deben analizarse a la luz de parámetros de referencia (índices de rendimiento, coeficientes, etc.) para determinar su grado de desviación, sus

causas y consecuencias, y correlativamente las medidas correctivas para que no se presente en el futuro.

Este control debe ser continuo y puede hacerse antes de la ejecución presupuestaria, durante o después de ella, lo cual dependerá del tipo de operación financiera y de las orientaciones que sobre control se establezcan en los niveles superiores.

## EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA:

La evaluación presupuestaria es el grupo de acciones administrativas que analiza la economicidad, la equidad, la eficiencia y la eficacia de los programas, en cuanto a los ingresos y a los gastos originados en su ejecución.

## III. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PRESUPUESTACIÓN EN COSTA RICA

En Costa Rica se presupuesta por programas<sup>3</sup>, que vinculan el gasto no sólo con ministerios y instituciones públicas sino también con programas específicos que relacionan el gasto con la obtención de resultados puntuales y se basa en resultados cuantificables. Principales características:

- El interés principal de la presupuestación es servir como medio para lograr las metas previstas y no ser un instrumento para adquirir bienes y servicios sin una correlación con objetivos que responden a un plan estratégico.

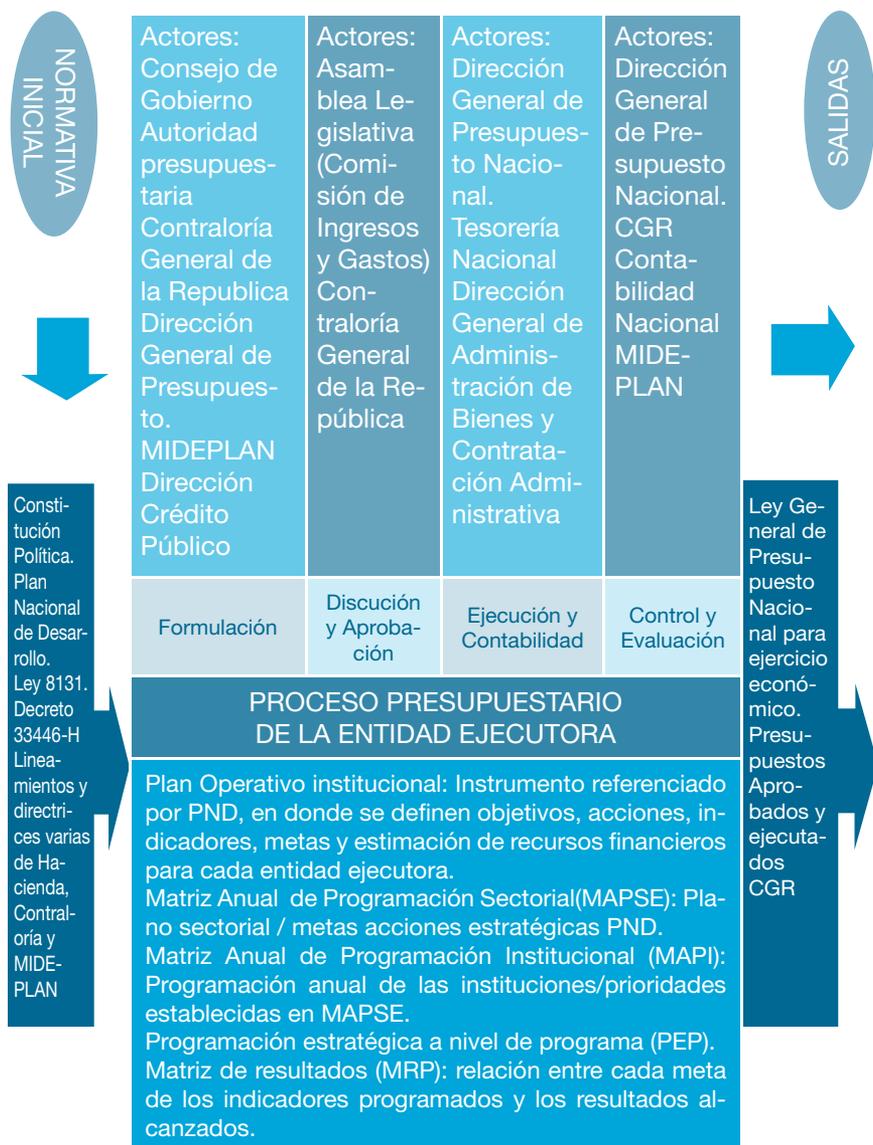
<sup>3</sup> Anterior a la presupuestación por programas se hablaba de presupuestos por partidas, especificando para cada institución el gasto permitido para salarios, en el siguiente ejercicio económico, insumos, equipos, construcción de edificios y otros tipos de infraestructura, esto fue sustituido por "presupuestación por programas" o "presupuestación orientada al desempeño", en los cuales existen indicadores de metas y desempeño para cada programa.

- Se pone énfasis en la Planeación.
- Disciplina la actividad del Gobierno al tener que ajustarse a lo programado, convirtiéndose en el marco de acción de la institución.
- Se establece el criterio de administración por objetivos al asociar objetivos con programas y establece responsables por su cumplimiento.
- Permite observar el avance en las metas propuestas y los insumos aplicados.

En este apartado describiremos gráficamente los principales actores del proceso presupuestario costarricense, tomando como base el proceso presupuestario descrito en el apartado anterior, adicionando para cada una de las fases los actores principales, así como el asidero legal y jurídico que lo sustenta. El cual es un insumo que se convierte en esta definición parte del proceso presupuestario, ya que, los sesgos que se describirán más adelante, tienen su punto de partida también en éste ciclo:

## Diagrama 2

### Proceso presupuestario costarricense, actores, etapas, normativas, resultados



### Descripción del diagrama:

En el proceso presupuestario costarricense existen diversos actores, los cuales intervienen en todo el ciclo, en orden de jerarquía están el Consejo de Gobierno y el órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria, asesor del gobierno en cuanto a la política presupuestaria, cuya base lo establece el Plan Nacional de Desarrollo que es coordinado por el Ministerio de Planificación y Política Económica, estos actores intervienen tratando de que en la formulación presupuestaria y en su seguimiento se cumplan los objetivos de estratégicos del PND.

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda cumple un papel primordial como rector del Sistema de Administración Financiera, y los subsistemas interrelacionados en cuanto a promover la eficiencia y eficacia tanto en la recaudación de ingresos

públicos, como en el uso de éstos, a su vez, generar la información pertinente y dictar en conjunto con el Presidente de la República, decretos relativos a la administración de recursos financieros del Estado.

Por su lado, la Contraloría General de la República es la generadora de control de controles dentro de todo este sistema, A su vez, se le ha delegado una función propia de la Asamblea Legislativa de aprobar o improbar presupuestos de una parte del Estado. Quedando otro porcentaje en mano de la Asamblea Legislativa.

En la administración actual las distintas instancias deben presentar su programación y el seguimiento tanto cuantitativo como cualitativo, es decir, manejo financiero, como el cumplimiento de los objetivos propuestos en las siguientes matrices:

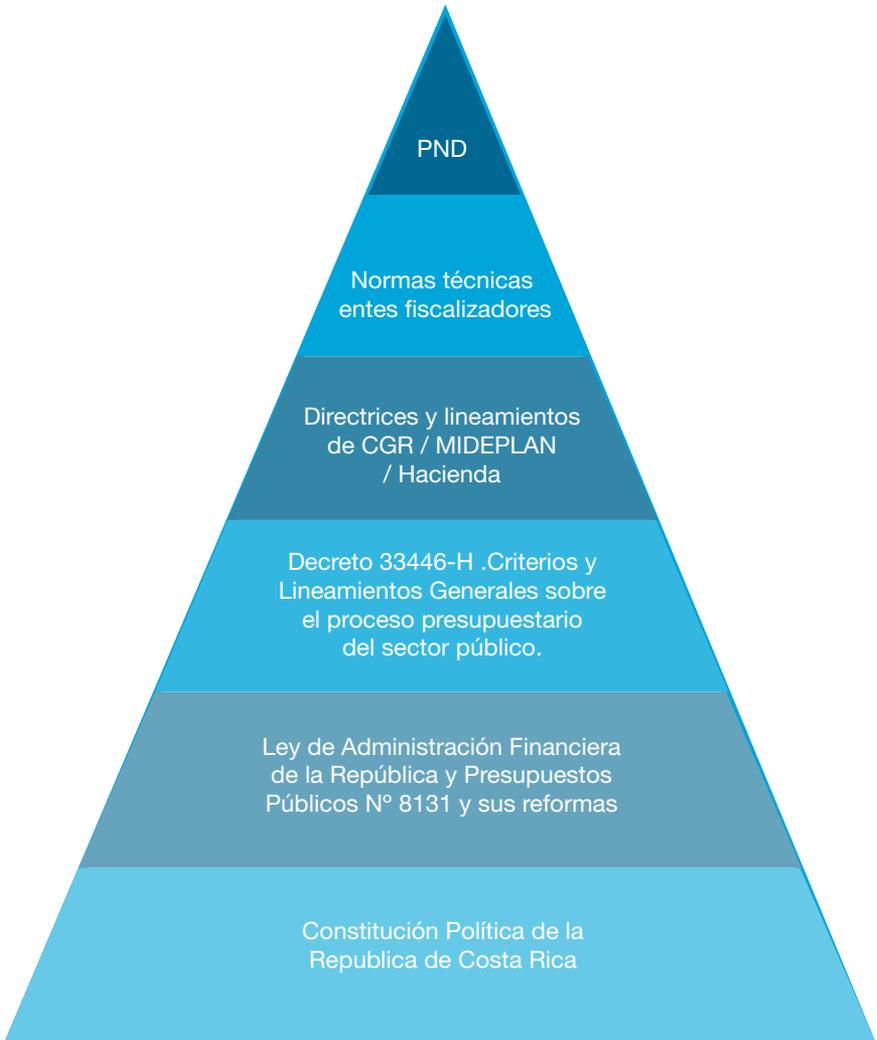
Diagrama 3  
Principales matrices que se elaboran durante todo el proceso presupuestario



Por otra parte, el asidero legal o el bloque de legalidad que sustenta tanto la formulación como la ejecución, el control y la evaluación del plan/presupuesto esta primordialmente regido

normas jurídicas escritas y no escritas que comprende leyes como normas de rango superior, incluidos los principios generales y reglas precisas en la temática, he aquí las principales:

## Diagrama 4 Asidero legal que sustenta el ciclo presupuestario



## 2. EL PROCESO ACTUAL

# “EL ANÁLISIS A PARTIR DE UNA VISION GÉNERO SENSITIVA”

Para realizar una aproximación a los sesgos de género vigentes en el proceso presupuestario costarricense se han realizado dos actividades simultáneas; por una parte, se ha revisado con una mirada desde la perspectiva de género toda la normativa relacionada, por medio del estudio de la mayoría de leyes, decretos, directrices, lineamientos y normas, que rigen el ciclo presupuestario, y que son emanadas por los entes fiscalizadores de país (Contraloría, Hacienda, MIDEPLAN), con el fin de encontrar elementos relevantes que permitan explicar el fenómeno desde ésta óptica.

Por otra parte, gracias a una lectura género sensitiva del presupuesto de dos instituciones del Estado costarricense<sup>4</sup>, se pudo observar más de cerca el proceso presupuestario en sí, en un periodo ya ejecutado. En ambos casos de análisis presupuestario, se inicio observando un presupuesto planificado, ejecutado y evaluado sin perspectiva de género, tratando de entender la dinámica institucional que se llevo acabo en el proceso presupuestario, como entendiendo las relaciones de género que estaban inmersas en las personas beneficiarias de los servicios que dichas instituciones brindan.

<sup>4</sup> En este documento de resultados, omite con detalle el análisis de cada una de las instituciones, si se quiere profundizar revisar la sistematización de cada una de ellas.

Para esta lectura se diseñó una metodología denominada “Deducción e inferencia de la equidad de género según la asignación proporcional de gastos en los presupuestos públicos”<sup>5</sup>, ésta trata de acercarnos a los elementos antes mencionados (relaciones de género de las personas beneficiadas y dinámica institucional), por medio de dos procesos de análisis consecutivos: La deducción que permite conocer la dinámica institucional llevada a cabo en el proceso presupuestario, siempre tratando de entender como se benefician tanto hombres y mujeres de los recursos; y la inferencia que trata de conocer las relaciones de género inmersas en las personas beneficiarias de los servicios, gracias a la herramienta denominada: “análisis de género”.

Como relaciones de género vamos a entender relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres expresadas en opresión, injusticia, subordinación, discriminación mayoritariamente hacia las mujeres, y que tienen su punto de origen en un sistema de género que parte de la diferenciación sexual.

Además, el análisis de género sirve para evaluar los diferentes efectos de las políticas y los programas, existentes o por desarrollar, en ambos géneros. Posibilita que una política se emprenda tomando en cuenta las diferencias genéricas, según cada sexo, especialmente visibilizando aquellos medios y mecanismos que profundizan las inequidades entre ambos y promueven relaciones de poder que subordinan a las mujeres. La idea de dicho análisis es,

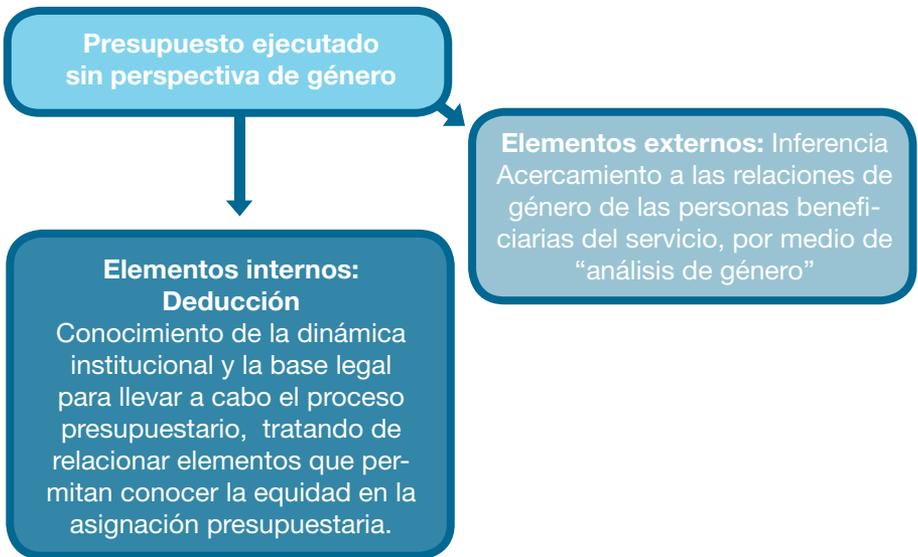
<sup>5</sup> Si se quiere conocer más de esta metodología se puede profundizar los siguientes documentos, realizado por la autora de éste documento y publicados por el Instituto Nacional de las Mujeres: “Presupuestos públicos con enfoque de género. Acercamientos teóricos y procedimientos” y la primera fase de los fascículos de la serie coleccionable: “La equidad en los presupuestos públicos”.

contra la ginopia o ceguera de género, ver si las necesidades e intereses de ellas, igual que las de los varones, están presentes en la política o programa que se considere; si son necesarios cambios para que ello se dé, y si se dan posibilidades o recursos para que dicho cambio se efectúe.

En síntesis, para determinar sesgos de género en el

proceso presupuestario, en primera instancia se analizó la normativa emitida por los entes fiscalizadores, así como la realización de dos lecturas a presupuestos ya ejecutados en dos vías, conociendo la dinámica institucional y entendiendo las relaciones de género de las personas beneficiarias de los servicios, tal y como lo muestra el siguiente diagrama:

**Diagrama 5**  
Metodología utilizada para detectar sesgos de género explícitos e implícitos



# 3. SESGOS DE GÉNERO DETECTADOS

## I. DEFINICIÓN DE SESGOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Se constituye un sesgo de género cuando la asignación de recursos estatales destinados a satisfacer necesidades sociales (que interactúan con relaciones sociales y de jerarquía), se traducen en gastos públicos que se invierten mayoritariamente en sectores masculinos en detrimento de la inversión en mujeres.

La razón primordial que provoca estos sesgos son las dinámicas sociales y económicas que al no considerar las especificidades de distintos grupos de la población y sus intereses, en nuestro caso de las mujeres, conducen a inequidades y ausencia de oportunidades a la

hora en que se asignan los recursos para el desarrollo.

Estos aportes nuevos, considerados sesgos de género en el proceso presupuestario, son definidos a partir de adicionar nuevas categorías de análisis a la ciencia económica, tratando de hacer una relectura de éstos aspectos económicos desde una perspectiva de género. La perspectiva de género permite observar la realidad con base en las variables “sexo” y “género” y sus manifestaciones en un contexto presupuestario determinado. Permitiendo visualizar y reconocer la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres expresadas una inequitativa distribución de los recursos públicos.

Para este análisis se clasificaron los sesgos del proceso presupuestario en dos grandes grupos:

1. Los sesgos implícitos.
2. Los sesgos explícitos<sup>6</sup>.

Estos sesgos se definieron gracias a dos análisis diferenciados. Los primeros se determinan a partir del ejercicio deductivo propuesto en la metodología diseñada para determinar sesgos, es una descripción de lo observado, lo visible en todos los documentos, leyes, directrices, informes y otros, pero bajo la lógica de entender en el contexto como se da una asignación presupuestaria a un grupo que se considera homogéneo pero que en la realidad cuentan con una posición y condición de género diferenciada.

Los segundos sesgos del ciclo presupuestario defini-

dos como: Los explícitos, se proponen a partir del ejercicio efectuado por medio del proceso inferencial de la metodología en mención que, partiendo de la deducción, de lo observado, se adiciona un análisis de género, que permite ir más allá; y encontrar aspectos relacionados al género que suelen no ser tan perceptibles, pero que no permiten una justa distribución de los recursos. Estos aspectos externos al ciclo presupuestario, tienen que ver con la visión de los planificadores del desarrollo sobre ¿a quién?, ¿en qué cantidad?, y en cuáles tipos de gastos, se deben asignar los recursos que satisfacen necesidades sociales.

## II. PRINCIPALES HALLAZGOS

En este apartado, se va a caracterizar los primeros sesgos detectados mediante los análisis descritos ante-

<sup>6</sup> Estas clasificaciones ya han sido utilizadas para estudiar la política fiscal desde los ingresos, sin embargo, en este planteamiento se tomará el concepto pero aplicado al proceso presupuestario, es decir, a la otra parte de la política fiscal los gastos.

riormente. Para ello, se utilizará una matriz estructurada para tal fin, hay que recordar que en ésta definición de sesgos hay una correlación directa con el proceso presupuestario, es decir, cada sesgo tiene su ubicación en una de las etapas del proceso presupuestario.

La presentación se iniciará con los sesgos implícitos para luego pasar a los explícitos, este orden no es casual se puede decir que los sesgos implícitos son un reflejo de la expresión externa que condiciona la asignación de recursos, es decir, los sesgos explícitos.

### III. SESGOS IMPLÍCITOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO COSTARRICENSE

Los sesgos implícitos son: Disposiciones de la ley o de la reglamentación o del procedimiento que, debido

a las convenciones sociales y al comportamiento económico de carácter típico (que se considera neutral al género), tienden a tener consecuencias diferentes para los hombres en comparación con las mujeres (en detrimento de ellas) a la hora de diseñar, ejecutar, evaluar y controlar los presupuestos públicos. Se determinan a partir del análisis de la dinámica interna que se lleva a cabo en instituciones para realizar el ciclo presupuestario, que es amparada por toda la normativa expresa.

La siguiente matriz muestra la definición de cada uno de los sesgos, la ubicación el proceso presupuestario, que lo ha provocado, y manifestaciones concretas en la dinámica presupuestal, esta manifestaciones pueden llevar a la creación de otros sesgos.

# SESGO 1:

## Definición del sesgo

Sesgo 1. Los principios que rigen la administración financiera del Estado costarricense son un marco orientador de la política presupuestaria, particularmente el principio de gestión financiera dice lo siguiente: “La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento de la ley”. Existe una omisión de un principio relevante como lo es el principio de Equidad, que se define en la teoría de control fiscal como: **“Aquel que permite identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre los sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales”**. Por lo tanto, esto causa un vacío jurídico que no promueve la generación de acciones en busca de la igualdad y la equidad en los presupuestos públicos.

## Ubicación dentro del proceso presupuestario

Es una entrada al proceso, ya que es parte de la Ley 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Título II, artículo 5, inciso b).

### **Aspectos que lo provocan**

Existe una ceguera de género, en todo los procesos económicos, por lo tanto, la omisión de este principio, afirma la falta de conocimiento que los formuladores de las leyes y de los legisladores, en cuanto a incorporar aspectos que permitan identificar los beneficiarios de los recursos y medir la equidad en esta asignación.

### **Manifestaciones concretas en la dinámica presupuestal**

Como este aspecto se determina desde el punto de partida del presupuesto, es decir, en la entrada al ciclo, con la Ley que regula todo este accionar y de donde se emanan una serie de directrices y lineamientos, este sesgo esta presente en todas las etapas del proceso, por lo tanto, desde la formulación del presupuesto, hasta la evaluación de éste, se omiten aspectos que puedan permitir una medición para identificar con mayor precisión los receptores de la acción económica, la distribución de costos/beneficios, en el presupuesto.

### **Otro sesgo derivado a partir de aquí. Efecto cascada (un sesgo deriva en otros sesgos)**

A partir de aquí se deriva que en los informes solicitados por los entes fiscalizadores se cuentan con un tecnicismo en los indicadores que miden el proceso.

# SESGO 2:

## Definición del sesgo

Sesgo 2. La generación de indicadores, son una base para la evaluación del desempeño de la institución. Los indicadores permiten conocer cómo quiere la institución que sea media. Su enfoque debe estar en lo sustantivo, es decir, en la misión institucional. Los lineamientos técnicos y metodológicos para la programación estratégica sectorial e institucional vigentes manifiestan la importancia de crear indicadores y existe el mandato para ello. Pero el no contar con el principio manifiesto de la equidad en el manejo de los recursos, hace que se omitan indicadores que puedan medir este factor.

## Ubicación dentro del proceso presupuestario

En la etapa de control y evaluación.(ver como se encaja con planificación desde la perspectiva de género).

### **Aspectos que lo provocan**

Existe en todo el Estado costarricense un desconocimiento de los compromisos que se han asumido como tal, la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujeres (CEDAW), mediante la Ley N° 6968, del 02 de octubre de 1984, crea la obligatoriedad de conocer y concretar acciones con miras a erradicar e eliminar cualquier acción que exprese discriminación hacia la mujer. Las iniciativas de presupuestos públicos con visión de género son una medida necesaria para una equitativa distribución de los recursos.

### **Manifestaciones concretas en la dinámica presupuestal**

Al no existir indicadores que midan la equidad en la asignación de los recursos, la etapa de control y evaluación permiten constatar el cumplimiento de los principios relacionados con la eficacia, eficiencia y la economía. Los resultados que demuestran estos indicadores son insumos para retroalimentar el proceso presupuestario del año siguiente, por lo que dicha omisión lo que hace es perpetuar las inequidades en las asignaciones presupuestaria, en detrimento de las mujeres.

### **Otro sesgo derivado a partir de aquí. Efecto cascada (un sesgo deriva en otros sesgos)**

No existe una estructura para que la sociedad pueda efectuar control sobre los recursos que brinda el Estado a la sociedad.

# SESGO 3:

## Definición del sesgo

Sesgo 3. Uno de los fines de la ley 8131, indica que se debe desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión. El no contar fuentes primarias que informen sobre la equidad en la asignación presupuestaria, se convierte en un sesgo que no permite conocer con detalle los beneficiarios de los servicios, por lo tanto a la hora de toma de decisión y de análisis esto queda omitido.

## Ubicación dentro del proceso presupuestario

Discusión y aprobación. Retroalimentación

## Aspectos que lo provocan

La falta de acatamiento a los compromisos estatales en cuanto a las leyes vigentes en el tema, como lo mencionamos en el sesgo anterior. Pero también la falta de mecanismos en el Estado que permitan una transversalización de género en el proceso presupuestario, provocado entre otras cosas por: Unidades para la Equidad de Género débiles, sin visión ni posición estratégica dentro de las organizaciones, falta de personal dentro del mecanismo nacional dedicado 100% a este tema tan relevante, falta de personas técnicas especializadas en las dependencias vinculadas a la aprobación, fiscalización y control del presupuesto.

## **Manifestaciones concretas en la dinámica presupuestal**

Generación de información que no permiten conocer datos desagregados por sexo, ni mucho menos indicadores que permitan realizar análisis desde la perspectiva de género. La información que se pudo valorar en los ejercicios realizados gracias a la metodología diseñada para este fin evidenció que se direccionan en mediciones muy técnicas que invisibilizan los resultados en el beneficio que el servicio brinda a las colectividades.

## **Otro sesgo derivado a partir de aquí. Efecto cascada (un sesgo deriva en otros sesgos)**

La información que se genera en el proceso y lo técnico que esto es, no permite visualizar a la colectividad espacios para incidir en la asignación de recursos públicos, al ser un proceso dirigido por especialistas en la materia, el Estado costarricense a descuido la creación de espacios de retroalimentación entre la sociedad que recibe los servicios y las personas gestoras del desarrollo.

# SESGO 4:

## Definición del sesgo

Sesgo 4: El ciclo presupuestario en Costa Rica es sumamente cerrado, no existen espacios que permitan a la hora de discutir y de aprobar el presupuesto tanto a lo interno como a lo externo, la participación de la colectividad que retroalimenten el proceso. Si tomamos el presupuesto público como un instrumento para la gobernabilidad, en donde se deben tomar las necesidades de la colectividad (incluidas las mujeres) y traducirlas en bienes y servicios que satisfagan estas necesidades. Los sistemas de información que indica la ley 8131, deberían de ser tan abiertos, que permitieran la comunicación en doble vía, por una parte de la ciudadanía al Estado y por otra, del Estado a la Ciudadanía. Una verdadera rendición de cuentas.

## Ubicación dentro del proceso presupuestario

Discusión y aprobación, elaboración  
retroalimentación

### **Aspectos que lo provocan**

Existe un concepto erróneo en cuanto a la rendición de cuentas, muchas veces se presentan ante la sociedad la rendición de cuentas como la presentación de informes de gestión, perdiendo el verdadero sentido de visualizarla como un sistema, que forma parte del sistema democrático y que fomenta la gobernabilidad de un país. Pretendiendo establecer los mecanismos y los esquemas para dar y recibir explicaciones sobre un asunto de interés público, como lo es una asignación equitativa de los recursos públicos.

### **Manifestaciones concretas en la dinámica presupuestal**

Que no se vea la rendición de cuentas como una obligación de las personas que ocupan cargos políticos y públicos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Ni como un derecho de la ciudadanía de pedir cuentas e inclusive de sancionar a quien haya violado sus deberes públicos.

**Otro sesgo derivado a partir de aquí. Efecto cascada (un sesgo deriva en otros sesgos)**

#### IV. SESGOS EXPLÍCITOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO COSTARRICENSE

Los sesgos explícitos son: disposiciones específicas que asumen las personas gestoras del desarrollo y que dan a hombres y a mujeres una categorización y un tratamiento diferente, a la hora de brindar sus servicios, estos se identifica mediante el examen de las atribuciones, cualidades y funciones que se dan en determinados espacios productivos y de socialización tanto a hombres como a mujeres, por razón de su sexo. Se determinan a partir del análisis de género comparando y relacionado las dinámicas económicas y sociales de hombres y mujeres que son o podrían ser usuarios o usuarias de los servicios institucionales.

El ejercicio metodológico nos dio una serie de resultados que evidenciaron asimetrías en la asignación de los recursos, siendo las

mujeres las que se omiten y se excluyen de estos beneficios.

Cuando se quiere hacer un análisis más allá, se requiere entender que implica trabajar con la teoría del género. Para ello se inicia con el reconocimiento de valores, juicios y estereotipos atribuidos según el sexo (por las diferencias biológicas) y son el resultado de lo que la sociedad definen para cada uno, por medio de la construcción de una identidad: masculina y femenina, llevando a condicionar el modo de ser de cada uno y de actuar. Estas identidades de género se constituyen en espacios sociales diferenciados, que se aplica en cualquier campo de la vida humana (Rojas, 2007: 41).

Partiendo de la división genérica del trabajo, se le otorgan a hombres y mujeres formas de inserción diferentes en el proceso productivo. En nuestra sociedad

las mujeres son las responsables de la reproducción social del grupo familiar (trabajo doméstico, trabajo en la parcela y de la reproducción de la fuerza de trabajo, los hijos/as). A su vez, el hombre es el responsable de proveer manutención de la familia y de la producción, ya sea en su parcela o fuera de ella. (Camacho, 2004: 7)

Es por esta razón, que dicha división asigna espacios de participación por género, siendo los hombres los que participan en el ámbito público, en donde se toman las decisiones. Mientras tanto a las mujeres se les circunscribe en actividades domésticas que se realizan alrededor de la casa para consumo familiar, esto invisibiliza el rol productivo de la mujer.

Esta división genérica del trabajo es el punto de partida para cualquier análisis desde la perspectiva de género, ya que, estas distin-

tas posiciones a nivel social determinan en gran medida el acceso y el control de los recursos y de los beneficios de hombres y de mujeres, la satisfacción de sus necesidades e intereses y la participación de mujeres y hombres en los espacios de poder.

Otro elemento clave al realizar este análisis es la consideración de que las poblaciones en general no son grupos homogéneos, habitadas por personas con idénticas necesidades, intereses y prioridades. Esta homogeneidad lleva a invisibilizar los aportes que las mujeres dan al desarrollo, y sus diferentes condiciones y necesidades que tiene que enfrentar por su condición de género en cualquier tipo de espacio en donde se desenvuelvan.

En los estudios realizados, se definió una serie de consideraciones concernientes al uso diferenciado que las

mujeres le dan a los recursos ahí brindados, evidenciando como aunque no reciben directamente muchos de los servicios, estos son indispensables para el desarrollo humano y productivo de las mujeres, sin embargo muchas veces por las relaciones de género establecidas socialmente, el acceso de las mujeres a los recursos se limita, se toma a las mujeres como usuarias finales solamente, sin considerara sus necesidades, intereses y particularidades en los proyectos que definen el servicio a brindar.

A su vez, los ejercicios realizados reafirmaron las relaciones desiguales que existen entre hombres y mujeres cuando utilizan los recursos, a partir de realizar una mirada a un presupuesto planificado, ejecutado y evaluado sin perspectiva de género, el adicionar escenarios posibles prospectivos basadas en la estructura analizada y considerando categorías de

análisis como: La división sexual del trabajo determinado el perfil de actividades de hombres y mujeres en el uso del tiempo y el tipo de actividad, considerando para ello el trabajo reproductivo, el productivo y el comunitario; el acceso y el control de recursos y beneficios; la identificación de las necesidades e intereses de mujeres y hombres diferenciando si es una necesidad práctica o un interés estratégico; y por ultimo la participación de mujeres y de hombres en órganos de decisión, y la calidad de la participación, o si contribuye al empoderamiento de las mujeres, evidenció que el acceso y el control a los recursos y los muchos diferentes servicios, se da según los roles sociales de cada género, implicando una discriminación por género, ya que las mujeres son las que tienen una menor participación en espacios de poder y de toma de decisión.

Para sintetizar los hallazgos encontrados en la investigación, se expondrá a continuación los principales sesgos explícitos por género en las asignaciones presupuestarias que se detectaron en el proceso de planificación y presupuestación, como se menciono anteriormente a partir de la estructura presupuestaria evaluada, creando escenarios prospectivos, tratando de enten-

der la condición y posición de la mujer en la sociedad. Se utiliza una matriz semejante a la anterior: muestra la definición de cada uno de los sesgos, la ubicación el proceso presupuestario, que lo ha provocado, y manifestaciones concretas en la dinámica presupuestal, esta manifestaciones pueden llevar a la creación de otros sesgos.



# SESGO 1:

## Definición del sesgo

Sesgo 1. La invisibilización del trabajo productivo y no remunerado que realizan las mujeres ha llevado a que muchas veces no se tomen en cuenta sus requerimientos, como sujetas económicas activas en la sociedad, se les relaciona con trabajos reproductivos y por esta razón se omiten en estos planes y proyectos acciones puntuales para posicionarlas como agentes de desarrollo.

## Ubicación dentro del proceso presupuestario

Es una entrada al proceso no se cuentan con insumos para entrar con estas propuestas al ciclo que alimenten la elaboración.

## Aspectos que lo provocan

La teoría económica asume los hogares como una unidad de consumo y no como una unidad de producción, separando totalmente ambas funciones, sin considerar que al interno del hogar se da una actividad económica que se invisibiliza, ésta producción informal basada en el valor de uso, en intercambios y en arreglos recíprocos de compartir bienes y servicios, están fuera de la economía monetaria. Por lo tanto no se valora el subsidio que las mujeres aportan a la economía y las empresas.

## **Manifestaciones concretas en la dinámica presupuestal**

El aporte y el valor económico de las funciones reproductivas no existen en las cuentas familiares ni en las cuentas nacionales ni en los presupuestos públicos. El no estar presentes implica la no visibilización de los costos de transacción en las relaciones personales de las mujeres, la inversión en fuerza de trabajo y el costo que para las mujeres representa el trabajo reproductivo.

## **Otro sesgo derivado a partir de aquí. Efecto cascada (un sesgo deriva en otros sesgos)**

Las mujeres no se consideran sujetas económicas activas que contribuyen grandemente al desarrollo.

# SESGO 2:

## Definición del sesgo

Sesgo 2. Asignaciones presupuestarias sin tomar en cuenta las necesidades e intereses de las mujeres, ya que no son consideradas, sujetas económicas activas, su rol se circunscribe en lo privado.

## Ubicación dentro del proceso presupuestario

Es una entrada al proceso no se cuentan con insumos para entrar con estas propuestas al ciclo que alimenten la elaboración.

## Aspectos que lo provocan

El planteamiento de los proyectos se realiza de una manera androcéntrica es decir, los pilares fundamentales se direccionan a los hombres (productores o finqueros, usuarios) omitiendo los requerimientos reales de toda la población, en especial de las mujeres.

## **Manifestaciones concretas en la dinámica presupuestal**

El 50% de la población recibiendo indirectamente los bienes y servicios que brinda el Estado para el desarrollo.

## **Otro sesgo derivado a partir de aquí. Efecto cascada (un sesgo deriva en otros sesgos)**

Los planteamientos androcéntricos, se dictan por la falta de conocimiento o de interés de la temática de género en las personas gestoras del desarrollo, por lo tanto, asumen como unidad de medida la familia.

# SESGO 3:

## Definición del sesgo

Sesgo 3. Asignaciones presupuestarias bajo el sesgo familismo: La asignación presupuestaria para los distintos proyectos toma como medida de análisis una familia tradicional en donde la cabeza del hogar es el jefe de familia (integrantes de los grupos organizados de finqueros o agricultores), se deriva que los beneficios de estos proyectos van a llegar a todos los miembros, sin tomar en cuenta las vivencias de cada sexo y la participación real que tiene cada uno de ellos.

## Ubicación dentro del proceso presupuestario

En la etapa de control y evaluación, no se desagregan los informes por persona beneficiada, sino por el concepto de familia.

## Aspectos que lo provocan

La falta de conocimiento de las personas gestoras del desarrollo sobre aspectos género sensitivos, lleva a que se considere que la familia o el hogar son la unidad más pequeña de análisis, en situaciones en las cuales las personas, sin esta unidad, podrían ser afectadas por las políticas o los eventos de distinta manera.

## **Manifestaciones concretas en la dinámica presupuestal**

En las evaluaciones o en los documentos de control fiscal, se encuentran datos sobre la cantidad de familias beneficiadas sin contar con información desagregadas por sexo y así poder hacer otros tipos de análisis.

**Otro sesgo derivado a partir de aquí. Efecto cascada (un sesgo deriva en otros sesgos)**

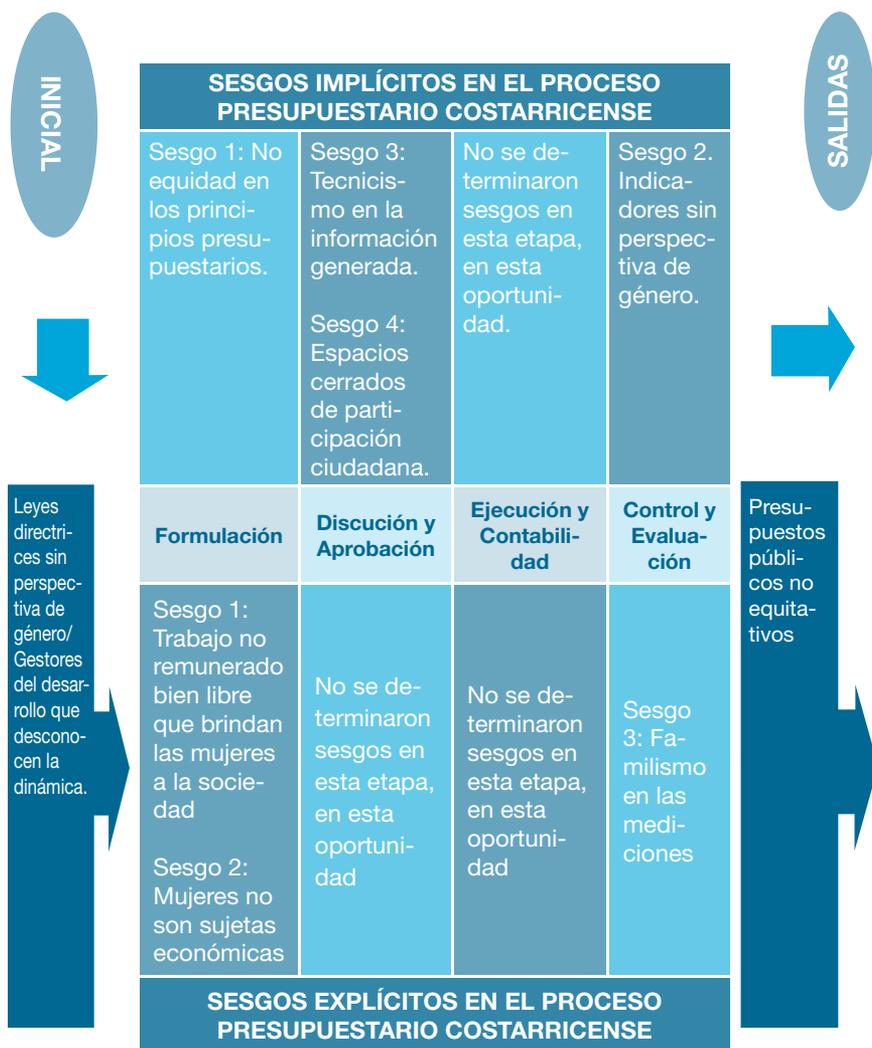
## V. CARACTERIZACIÓN DE LOS SESGOS

En este apartado gracias a las descripciones anteriores de los sesgos implícitos y explícitos y basadas en el ciclo presupuestario se va a

caracterizar cada uno de los sesgos, de tal manera que se ubiquen fácilmente en el proceso presupuestario. Esto permitirá en un futuro próximo, tener un primer acercamiento metodológico que permita realizar presupuestos con perspectiva de género.

## Diagrama 6

### Sesgos de género explícitos e implícitos proceso presupuestario costarricense



Esta caracterización de los sesgos de género implícitos y explícitos, brinda información ordenada, construida colectivamente, y respaldada en ejercicios metodológicos llevados a cabo en los últimos tiempos, sobre los elementos inmersos en el sistema que hay que corregir urgentemente para lograr presupuestos género sensibles. A su vez, toda esta información permite contar con una base de problemas estructurales dentro del sistema presupuestario nacional que son necesarios de eliminar para que por medio de la negociación con los entes fiscalizadores, crear la normativa necesaria poder incorporar la perspectiva de género en los presupuestos públicos.

También se logró identificar sesgos que responden a la falta de visión género sensible en las personas gestoras del desarrollo, con estos sesgos podemos crear los mecanismos necesarios para erradicar e inclusive eliminar de nuestras propuestas de desarrollo nacional dinámicas sociales que no permiten una equitativa asignación de los recursos.

El trabajo apenas empieza, pero hoy por hoy podemos afirmar que tenemos 7 elementos con los cuales podemos empezar a diseñar procesos presupuestarios que permitan tener como resultado presupuestos que tomen en cuenta las necesidades, intereses y particularidades de las mujeres.

# BIBLIOGRAFÍA

1. Diane Elson. Seguimiento de los presupuestos gubernamentales para el cumplimiento de la CE-DAW. Parte 1 informe para UNIFEM. Abril 2004.
2. Fundar. Presupuestos con enfoque de género: herramientas metodológicas. México 2000.
3. Instituto Nacional de las Mujeres. Presupuestos municipal con perspectiva de género.-1 ed.- San José: Instituto Nacional de las Mujeres, 2004 (Colección metodologías, N°5).
4. Junta de Anda Lucía “Indicadores de Género” Guía Práctica. Andalucía, España. (s.f.)
5. Leive. Daerem. Una introducción en la economía desde la perspectiva de género. En: Revista Centroamericana de Economía. Año#1. No. 46 y 47, mayo-diciembre, 1996. Universidad Autónoma de Honduras.
6. Ley de creación del Instituto nacional de las Mujeres.—1. ed. 3 reimp. San José: Instituto Nacional de las Mujeres. 2002.—(Colección Legislación; N°1)
7. Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Ley No. 8131 de 18 de setiembre del 2001.

8. Ministerio de Hacienda. Presupuesto Nacional. Clasificador por objeto del gasto del sector público. San José, Costa Rica. Noviembre 2003.
9. Moreno María José. Recopilación de la información del Seminario Internacional sobre enfoque de Género en los Presupuestos por parte del PNUD. CEPAL, Chile. 2002.
10. Moser O. N. Carolina. Planificación de Género. Objetivos y obstáculos. Ediciones de las mujeres N°27. Isis Internacional. 1998.
11. Palma Lauren. Material didáctico para el taller “Introducción para el análisis de presupuestos públicos con enfoque de género. Instituto Nacional de las Mujeres. Sector género y economía, Área de gestión de políticas públicas para la equidad de género. Junio 2005. San José, Costa Rica.
12. Rodríguez Villalobos, Giselle. La diversidad hace la diferencia: acciones para asegurar la equidad de género en la aplicación del Convenio de Diversidad Biológica.- San José, CR: Editorial Absoluto, 2004.
13. Tadaró Rosalba. El género en la economía. Ediciones Mujeres N°32. Isis Internacional 2001.

14. Zabalaga Carmen. Municipios y Presupuestos sensibles al género: una aproximación al caso Boliviano. UNIFEM-Región Andina/Instituto de Formación Femenina Integral-IFFI. Cochabamba-BOLIVIA, abril 2002.
  
15. Zebadúa Verónica. Ponencia: Presupuestos sensibles al género: “La experiencia mexicana”. México. Conferencia Centroamericana Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democracia y Equidad de Género. 2002.
  
16. Web:
  
17. Cisneros, P (2005 junio). Control Fiscal. Gestio-polis.com. disponible en:
  
18. Circulares, directrices emitidas para el proceso plan presupuesto 2007-2008 por: La Contraloría General de la República, Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Hacienda. Costa Rica.

