



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad  
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

## **INCORPORANDO EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO ECUATORIANO: APRENDIENDO DEL VUELO DE LOS GANSOS**

**Estudio de caso sobre Presupuestos Sensibles al Género**

Elaborado por Raquel Coello Cremades  
Consultora de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de ONU MUJERES

Junio 2013

## INCORPORANDO EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO ECUATORIANO: APRENDIENDO DEL VUELO DE LOS GANSOS<sup>1</sup>

Cada vez que un ganso bate sus alas produce un alzamiento del pájaro que lo sigue. Volando en una formación tipo V, la parvada como un todo, aumenta su rango de vuelo en un 71% con respecto a lo que podría volar si lo hiciera solo. Cuando el ganso líder se cansa, deja el puesto rotando hacia atrás en la formación y otro ganso se pone a la cabeza de la misma.



***“Lo importante en esta experiencia es que lo hicimos como en el “vuelo de los gansos”. Cada uno aportando desde su fortaleza, liderando lo que le correspondía y apoyando el trabajo del resto. Cuando uno se cansaba, se iba hacia atrás y otro tomaba el liderazgo”***

**(Soraya Arevalo, Directora Nacional de Equidad Fiscal de Ministerio de Finanzas del Ecuador)**

### 1. Antecedentes

Ecuador es un país situado al noroeste de América del Sur. Sus 256.370 kilómetros cuadrados albergan una de las regiones de mayor diversidad biológica del mundo. De acuerdo con el censo realizado en el año 2010, el país tiene una población de 14.483.499 habitantes (50,4% son mujeres) de los cuales aproximadamente dos tercios viven en zonas urbanas y un tercio en zonas rurales. Ecuador es también un país pluricultural y multiétnico, donde conviven pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos, población mestiza, montubia o blanca.

En Ecuador, como en muchos de los países de América Latina, desde la década de los años 80 y hasta el año 2006, los sucesivos gobiernos aplicaron un modelo de ajuste fiscal impuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como parte de las condiciones para recibir y mantener el flujo de préstamos de este organismo al país. Durante ese periodo, el pago de la deuda externa, llegó a significar entre un 25% y un 50% del presupuesto del Estado, lo que redujo drásticamente las oportunidades de incrementar la inversión social. Como consecuencia, en el año 2006 la pobreza, medida en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas, era del 54% agudizándose en el área rural donde 90% de la población en la Costa y 80% en la Amazonía vivía en esta situación<sup>2</sup>.

Además de las desigualdades sociales, el país registraba también graves desigualdades entre hombres y mujeres. A manera de ejemplo, en el año 2005, el desempleo femenino era más del doble que el masculino (8% y 3,4%, respectivamente) y los ingresos promedios de los hombres eran 65,6% mayores a los ingresos promedios de las mujeres<sup>3</sup>. De acuerdo con los datos de la primera Encuesta del Uso del Tiempo realizada en el país ese mismo año, la carga global de trabajo de las mujeres (sumando el trabajo remunerado y el no remunerado) era superior a la de los hombres en 18 horas semanales de promedio. Sin embargo, a pesar de los indicadores de inequidad de género señalados, la asignación dirigida a la igualdad de oportunidades de género representa solamente un 1% del presupuesto social<sup>4</sup> que a principios de la década del 2000 representaba apenas entre un 5 y Un 7% del PIB encontrándose entre los más bajos de Latinoamérica<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Estudio de caso sobre Presupuestos Sensibles al Género elaborado por Raquel Coello Cremades, Consultora de la Oficina Regional de para las Américas y el Caribe de ONU MUJERES

<sup>2</sup> Secretaría Técnica del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (STMCDs)-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), citado en Armas (2009)

<sup>3</sup> Pérez, Alba, Gallardo, Claudio. *Mujeres y Hombres del Ecuador en cifras II*, CONAMU-INEC-UNIFEM, Quito, 2005.

<sup>4</sup> Vásquez, Alison: *ECUADOR: Política fiscal con enfoque de género en el Presupuesto Nacional*. CONAM-UNIFEM. Quito, 2005.

<sup>5</sup> Datos de UNICEF, citados en Armas (2009).

## 2.-Descripción de la experiencia

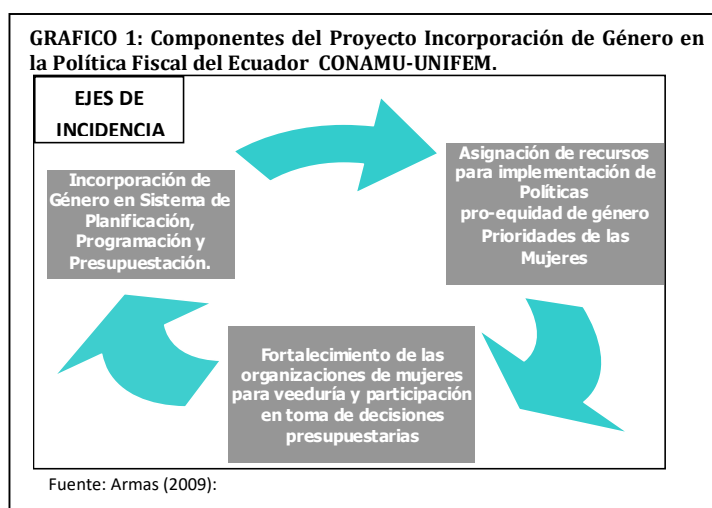
### 2.1 Objetivos y actores clave del Proceso

En el año 2004 el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)<sup>6</sup>, apoyado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU MUJERES)<sup>7</sup>, decide iniciar un proceso de incidencia para la incorporación del enfoque de género en el Presupuesto General del Estado. Como primer paso, entre el año 2004 y 2005 se lleva a cabo una investigación<sup>8</sup> para analizar tanto el proceso presupuestario del país como la asignación de recursos destinados a la igualdad de género. Con los resultados de la misma se abre un proceso de reflexión conjunta entre el equipo de CONAMU y ONU MUJERES para definir la ruta a seguir en la construcción de un presupuesto estatal sensible al género. Las propuestas se plasman en el Proyecto “Incorporación de Género en la Política Fiscal del Ecuador” que se plantea como objetivos:

- a) Sensibilizar y comprometer a instituciones y organizaciones involucradas en administración de fondos públicos para la incorporación del enfoque de género en planificación y presupuestación.
- b) Generar capacidades y acuerdos técnicos en el Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría Nacional de Planificación y otras instituciones relevantes para incorporar instrumentos y criterios de género en las directrices y procesos de formulación y seguimiento presupuestario.
- c) Generar condiciones de sostenibilidad del proceso a través de un acompañamiento permanente a instancias involucradas en la planificación y presupuestación del Estado.

Los tres ejes o estrategias principales que trabajaba este Proyecto se recogen en el gráfico 1.

En enero del 2006 el CONAMU logra la declaratoria de “**prioridad para su ejecución**” por parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). De esta manera, el proyecto entra a formar parte del Sistema de Inversión Pública (SNIP) con una partida específica, incluida en el presupuesto del CONAMU.



Paralelamente se inicia el proceso de conformación de alianzas que cristaliza en septiembre de 2005 con la firma de un **Convenio Marco de Cooperación** entre CONAMU, el Ministerio de Finanzas (MF), la SENPLADES y ONU MUJERES, con el objetivo de *promover y consolidar la inserción del enfoque de equidad de género en el debate, diseño e implementación de las políticas*

<sup>6</sup> Mecanismo nacional para la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Actualmente este mecanismo ha pasado a ser la Comisión de Transición hacia el Consejo de Igualdad de Género

<sup>7</sup> En aquel momento Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer UNIFEM

<sup>8</sup> “ECUADOR: Política fiscal con enfoque de género en el Presupuesto Nacional” desarrollada por Alison Vásconez, como consultora CONAMU-UNIFEM.

*fiscales y presupuestarias en el Ecuador y aplicar los mecanismos institucionales necesarios para este fin.*

Tras la firma del convenio, gracias a la voluntad política de las autoridades y el compromiso de algunas personas en mandos intermedios, se inicia el trabajo al **interior del MF**. Un primer paso fue la creación, en septiembre de 2007, de una “**Coordinación para la Igualdad Económica de Género**”, dentro de la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria. Si bien esta subsecretaría se traslada posteriormente a otro Ministerio, el equipo de la “coordinación”<sup>9</sup> se queda por decisión propia trabajando en el MF y deciden conformar, bajo la tutela directa de la Ministra<sup>10</sup>, la “Unidad de Género” del Ministerio de Finanzas. Tras varios años de trabajo y un importante ejercicio de incidencia, finalmente el personal de la unidad con el apoyo de las autoridades del MF logra que en el año 2010, la misma sea finalmente institucionalizada en el organigrama ministerial quedando como *Dirección de Equidad Género (actualmente Dirección Nacional de Equidad Fiscal)*.

Desde la creación de esta instancia (primero como Unidad y posteriormente como Dirección), el MF inicia su propia andadura en el proceso de incorporación del enfoque de género en la política económica y fiscal. Así, en julio del 2008, con el apoyo de ONU MUJERES y de la Agencia Alemana para la cooperación Internacional (GIZ por sus siglas en alemán)<sup>11</sup>, se pone en marcha el Proyecto “*Participación y Perspectiva de Género en Presupuesto*”, con los objetivos de por un lado, *proporcionar al personal del Ministerio conocimientos e instrumentos sobre presupuestos con enfoque participativo y de género, que permitan una mayor comprensión de la diversidad y diferencias de las necesidades de la ciudadanía*, y por otro dotar al MF de conocimientos y herramientas necesarias, para incidir en el trabajo de la institución e integrar a la ciudadanía, en una mejor comprensión, sobre la programación presupuestaria y el uso de recursos públicos.

El apoyo de ONU MUJERES y de GIZ se traduce en tanto en **asistencia financiera** como **técnica**. Esta última se desarrollada por un lado de **manera directa**, mediante un acompañamiento permanente en la elaboración y discusión de los instrumentos para incluir el enfoque de género en el presupuesto, la preparación de documentos técnicos argumentativos y el apoyo para sustentar la institucionalización del proceso en el Ministerio. Por otro lado, también se apoya a través de **consultorías especializadas**, que posibilitan la formación del equipo de la Unidad de Género (posteriormente Dirección de Equidad Fiscal del MF) y el desarrollo de los procesos de capacitación y sensibilización dirigidos al conjunto del personal del ministerio.

En relación con la **SENPLADES**, los primeros pasos se producen en el marco de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo: “Plan Nacional para el Buen Vivir” (PNBV), donde con el apoyo del CONAMU y ONU MUJERES se trabaja para incorporar la perspectiva de género de manera transversal. Una vez aprobado el Plan, ONU MUJERES continua brindando apoyo a la SENPLADES como ente responsable de la coordinación y evaluación del mismo. Para ello ambas instituciones firman un acuerdo de colaboración con el objetivo de contribuir al resultado 7 del Plan que establece que “*la institucionalidad del Estado aplica – y la ciudadanía accede y participa en – una gestión pública eficaz y transparente, integrada y sostenible y se promueven políticas de desarrollo territorial, descentralización, desconcentración y de equidad social y género*”. En el marco de este

---

<sup>9</sup> Conformado en aquel momento por Soraya Arévalo y Nancy Sáenz.

<sup>10</sup> Maria Elsa Viteri, fue subsecretaria de presupuesto, luego vice ministra y finalmente ministra de finanzas entre Septiembre de 2008 y abril de 2010. Durante todo su periodo como autoridad del Ministerio apoyó de manera permanente el proceso y de manera particular el trabajo de la unidad

<sup>11</sup> En aquel Momento Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ)

acuerdo, y mediante asistencias técnicas especializadas, se brinda apoyo en la generación de instrumentos, metodologías y capacidades para incorporar el enfoque de género e interculturalidad en el proceso de seguimiento y evaluación del PNBV, la construcción de indicadores desagregados por sexo y etnia y la incorporación de los enfoques de género e interculturalidad en los instrumentos de planificación a nivel local entre otros.

Otro de los actores clave en el proceso que se suma posteriormente a la iniciativa es **el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres de la Asamblea Nacional**, conformado en octubre de 2009, con el objetivo de dar seguimiento a los compromisos de Estado para mejorar las condiciones de las mujeres y reducir las inequidades de género. El Grupo, en coordinación con la Oficina Técnica de seguimiento, monitoreo y evaluación del presupuesto de la Asamblea y con el apoyo de ONU MUJERES y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), trabaja desde el año 2011 con el objetivo de incorporar el enfoque de género en los análisis y reportes presupuestarios para incidir y abogar por presupuestos adecuados y suficientes para planes, programas y proyectos estratégicos para la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres.

Finalmente en el proceso ecuatoriano, es importante señalar el rol jugado por las organizaciones sociales y particularmente **organizaciones de mujeres**. Algunas de ellas, como el Centro de Estudios del Desarrollo Alternativo (CEDEAL), la Casa Refugio Matilde, el Foro Nacional de la Mujer y la Asociación Cristiana de Jóvenes han desarrollado un fuerte trabajo de incidencia para lograr el financiamiento y la institucionalización de mecanismos que permitan la implementación del Plan Nacional de Violencia contra la Mujer y paralelamente han establecido veedurías sociales para monitorear tanto la ejecución de los recursos como la calidad de los servicios. Sin bien este trabajo se ha desarrollado prioritariamente en los niveles locales, ha puesto en evidencia la importancia de contar con políticas, instituciones y recursos específicos para avanzar en el cumplimiento de la Agenda Nacional para la Igualdad de Género consensuada entre el Estado y las Organizaciones de Mujeres. Además el trabajo en los municipios ha permitido involucrar a mujeres tradicionalmente excluidas de los espacios de participación, como las mujeres rurales, las mujeres urbanas de los sectores más empobrecidos o las mujeres indígenas y afro ecuatorianas.<sup>12</sup>

## **2.2 Principales estrategias**

Como hemos visto, en el proceso de incorporación del enfoque de género en el presupuesto del estado ecuatoriano intervienen diferentes actores en distintos momentos. Cada uno de ellos ha puesto en marcha diversas estrategias para avanzar hacia sus objetivos. Entre las más importantes podemos señalar:

- **Conquistar voluntades políticas y técnicas:** Los presupuestos públicos son procesos técnicos pero también políticos. Por ello, en sus inicios CONAMU y ONU MUJERES llevaron a cabo un trabajo de lobby permanente para obtener los compromisos de las instituciones clave en el arranque, como el MF y la SENPLADES, y plasmarlos en el Convenio. Después la sensibilización y el diálogo político han sido estrategias constantes en el proceso, desarrolladas por varios de los actores como: la Unidad de Equidad Fiscal del MF -tanto al interior de la institución como

---

<sup>12</sup> Una muestra de esta participación puede apreciarse en el video [http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=631:taller-de-presentacion-de-veedurias-presupuestarias-a-los-recursos-locales&catid=184:videos&Itemid=400054](http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_content&view=article&id=631:taller-de-presentacion-de-veedurias-presupuestarias-a-los-recursos-locales&catid=184:videos&Itemid=400054)

con los ministerios sectoriales-, la Comisión de Transición o el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres. Como ha sido señalado por las propias actrices de la experiencia, la sensibilización en género sirvió como una estrategia de multiplicación para contar con una masa crítica de personas, dentro y fuera del Ministerio, de tal forma que pudieran aplicar y replicar, el enfoque de género, en sus presupuestos institucionales, así como en su desempeño profesional y laboral<sup>13</sup>

- **Investigación y análisis como base para la acción.** En el año 2004, en Ecuador existían antecedentes de trabajo de incorporación de género en los presupuestos a nivel local. Sin embargo, la incidencia en el presupuesto nacional requería de un conocimiento particular y diferenciado. Por ello, otra de las estrategias puesta en marcha al inicio fue la investigación diagnóstica que fue la base para definir posteriormente el camino a seguir. La construcción de propuestas basadas en el análisis de la información disponible ha sido desde entonces una constante en esta experiencia.
- **Incidencia en el marco normativo:** El Presupuesto público es un proceso altamente normativizado. Por lo tanto, una de las estrategias más importantes para lograr la incorporación del enfoque de género en el mismo es incidir en las normas que lo regulan. En la experiencia ecuatoriana, la incidencia en el marco normativo se produce en un inicio, a través de las **directrices presupuestarias**<sup>14</sup>, las cuales, gracias al trabajo desarrollado por el MF, han incorporado desde el año 2007, artículos específicos que instruyen a las instituciones del Estado sobre cómo incorporar el enfoque de género en el presupuesto.<sup>15</sup>

Otro de los hitos más importantes de incidencia en el marco normativo fue la incorporación de la igualdad de género como un enfoque de obligado cumplimiento dentro del **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas** aprobado en octubre de 2010. Para ello fue necesaria la combinación del trabajo técnico desarrollado desde la Dirección de Equidad Fiscal del MF con la incidencia técnico-política de la propia Viceministra del momento.<sup>16</sup>

Como consecuencia de lo establecido en el Código, el nuevo reglamento interno del Ministerio de Finanzas establece como mandato institucional la incorporación del enfoque de equidad en el presupuesto.

- **Generación de capacidades.** La norma puede obligar, pero la experiencia demuestra que para poderla cumplir bien, hace falta saber cómo. Esto es especialmente importante en un ámbito de trabajo tan novedoso como los presupuestos de género, donde se conjugan además saberes tradicionalmente disociados (perspectiva de género y finanzas públicas).

En la experiencia ecuatoriana, sólo en el período 2008-2012, el MF organizó 43 eventos de formación y capacitación tanto para el personal del ministerio como para responsables de planificación y presupuesto de los ministerios sectoriales. La mayoría de estos eventos se centraron en la articulación de los conceptos de presupuestos y género, pero sobre todo, en la aplicación práctica de los instrumentos desarrollados por el propio Ministerio para integrar la perspectiva de género en el ciclo presupuestario. El número total de personas capacitadas

---

<sup>13</sup> Testimonio extraído de Almeida (2013).

<sup>14</sup> Las directrices presupuestarias son los lineamientos generales de políticas y técnicas para formular las proformas presupuestarias institucionales, que son emitidas por el Ministerio de Finanzas para cada ejercicio fiscal. Las Directrices Presupuestarias al ser de obligatorio cumplimiento, se constituyen en una herramienta importante, para la implementación de los instrumentos desarrollados para la incorporación del enfoque de género en el presupuesto (Almeida, 2013).

<sup>15</sup> El detalle de lo recogido en las Directrices se encuentra en el documento Almeida (2013).

<sup>16</sup> María Dolores Almeida fue Viceministra de Finanzas entre abril de 2010 y noviembre de 2012. Anteriormente había apoyado el proceso de manera muy estrecha como responsable del Programa Modernización y Descentralización (PROMODE) de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ)

o sensibilizadas fue de 3.380 personas (62% mujeres y 38% hombres). 26% participantes del Ministerio de Finanzas y, 74% de otras instituciones públicas y de ONG's<sup>17</sup>.

- **El desarrollo de instrumentos y metodologías técnicas.** Paralelamente al proceso de generación de capacidades, otra de las estrategias que permitió pasar de lo conceptual a lo operativo, fue el desarrollo de instrumentos técnicos concretos y prácticos, para analizar e incorporar el enfoque de género en el presupuesto público. Los principales instrumentos que se desarrollaron se elaboraron de manera conjunta con los funcionarios/as que habían sido capacitados anteriormente.

En el caso del MF, además de las directrices presupuestarias mencionadas anteriormente, el instrumento más importante fue el desarrollo de los **clasificadores presupuestarios de género**<sup>18</sup>. El MF desarrolló en un primer momento una categoría específica (denominada “*Función K*” de Equidad de Género) dentro del catálogo funcional del gasto. La Función K colocaba la equidad de género al mismo nivel que las demás funciones del Estado como: salud, educación o defensa. Sin embargo, tras dos años de implementación, la evaluación llevada a cabo con varias de las instituciones sectoriales que lo utilizaron, identificó precisamente como principal debilidad, la imposibilidad de registrar de manera simultánea una actividad bajo dos funciones<sup>19</sup>. En consecuencia, el MF desarrolló una propuesta específica de clasificador presupuestario de género, creando el *Clasificador de Orientación del Gasto de Políticas de Igualdad de Género*. Este clasificador, aplicable al conjunto de las partidas presupuestarias, permite ordenar, cuantificar y visibilizar el trabajo que el Estado realiza en materia de igualdad de género. Además las categorías utilizadas se corresponden con las líneas priorizadas en el Plan de Igualdad de Oportunidades, lo que facilita conocer a qué eje estratégico de dicho plan contribuyen<sup>20</sup>.

La SENPLADES por su parte trabaja con apoyo del CONAMU y ONU MUJERES para incluir la perspectiva de género en la formulación de políticas sectoriales y el diseño de la planificación operativa, logrando incorporar indicadores de género en el “Manual para el diseño de los Planes Operativos Anuales” y en el “Manual de Políticas sectoriales”.

- **El fortalecimiento institucional.** Las instituciones del Estado responsables de Planificación y Presupuesto cuenta con una trayectoria de trabajo muy consolidada en el ámbito de las finanzas públicas, donde los temas de género no han estado, sin embargo, presentes. Por ello más allá de la sensibilización y la generación de capacidades, la experiencia ecuatoriana estuvo fuertemente sustentada por una estrategia de fortalecimiento institucional, abogando por la creación y el fortalecimiento de mecanismos al interior de las instituciones, que contaran con conocimientos especializados en temas de género y finanzas públicas y que pudieran ser el motor dinamizador de cada iniciativa.

---

<sup>17</sup> Almeida (2013).

<sup>18</sup> Los clasificadores presupuestarios son instrumentos contables que permiten organizar y presentar la información de las operaciones registradas en el presupuesto, con el objeto de facilitar la toma de decisiones durante el mismo.

<sup>19</sup> Es decir que; si una actividad contribuye a varias funciones este clasificador sólo permite que se registre en una sola, obligando a elegir la función de mayor relevancia. Por ejemplo, si existía un programa de salud sexual y reproductiva podía registrarse en el catálogo funcional de salud o en el de género, las instituciones debían registrar en un solo catálogo y por lo general, preferían registrarlo en salud. De esta manera, no se transparentaban completamente los recursos destinados al cierre de brechas de género.

<sup>20</sup> El contenido del Clasificador de Orientación del Gasto de Políticas de Igualdad de Género se encuentra disponible en <http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/D.-Anexo-2-Cat%C3%A1logo-de-Pol%C3%ADticas-de-Igualdad.pdf>.

Por ejemplo, en el caso del MF, la creación de la Unidad de Género y su posterior institucionalización como en el organigrama ministerial como Dirección de Equidad Fiscal, es clave para entender los resultados alcanzados en la experiencia y el nivel de apropiación generado al interior del MF.

GRÁFICO 2: LAS CLAVES DEL PROCESO ECUATORIANO

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Voluntad Política		Firma del Convenio CONAMU, MF, SENPLADES y ONU MUJERES								
		Voluntad de los Ministros de Finanzas			Compromiso de la Ministra de Finanzas			Compromiso del Ministro y la Viceministra de Finanzas		
Investigación y análisis		Investigación <i>Política Fiscal con enfoque de género en el presupuesto Nacional</i> . CONAMU-UNIFEM.	Análisis de instrumentos de planificación y presupuesto de Ecuador, Investigación sobre experiencias de incorporación de género en el ciclo presupuestario en otros países y elaboración de propuestas adaptadas al contexto ecuatoriano por parte del MF.				Levantamiento de información sobre recursos destinados a la igualdad de género en base al clasificador funcional ("Función K") elaborado por el MF y por la Asamblea Nacional.	Análisis de los recursos para la igualdad de género en la proforma presupuestaria 2012 y en el presupuesto aprobado (Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres).		
Incidencia en el marco normativo				Directrices presupuestarias con enfoque de género. Cada año se mejoran y refuerzan los artículos que norman la incorporación de género en el presupuesto.						
						Aprobación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas estableciendo la igualdad de género como un enfoque de obligado cumplimiento.				
							Nuevo reglamento interno del MF establece como mandato institucional la incorporación del enfoque de equidad en el presupuesto.			
Generación de capacidades					Entre 2008 y 2012, el MF organiza 43 eventos de formación y capacitación tanto para el personal del ministerio como para responsables de planificación y presupuesto de los ministerios sectoriales.					
Desarrollo de Instrumentos y Metodologías Técnicas			Incorporación de indicadores de género, en el "Manual para el diseño de los POAs".		Desarrollo del Clasificador Funcional del Gasto ("Función K"), obligatorio desde el 2009.			Desarrollo del Catálogo de Orientación del Gasto de Políticas de Igualdad de Género.		
						Incorporación del enfoque de género en el "Manual de Políticas Sectoriales".			Propuestas para incorporar género en las agendas sectoriales.	
Fortalecimiento Institucional				Creación de la Unidad de Coordinación de Políticas para la Igualdad Económica de Género en el MF.			Se institucionaliza la Dirección de Equidad de Género (posteriormente Dirección de Equidad Fiscal).			
							Fortalecimiento del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres.			

### 2.3 Principales Resultados

Los principales resultados alcanzados a día de hoy en la experiencia ecuatoriana de incorporación de género en el proceso de planificación y presupuesto se pueden resumir en los siguientes:

- ✓ La igualdad de género está incorporada en el **Plan Nacional de Desarrollo** (El Plan Nacional para el Buen Vivir), mediante la inclusión de: 16 Políticas explícitas de género (de un total de 92) y 119 estrategias explícitas dirigidas al mejoramiento de los derechos de las mujeres y la igualdad de género<sup>21</sup>.
- ✓ Desde 2011, la incorporación de criterios de género en el presupuesto es mandatoria gracias a su **inclusión en la norma orgánica que regula la elaboración del presupuesto público (el**

<sup>21</sup> Comisión de Transición Consejo Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género, Informe sobre el cumplimiento del Consenso de Quito, pág. 11, 2010. Citado en Almeida (2013).



**Código de Planificación y Finanzas Públicas**). Entre otros preceptos, la norma obliga a que las entidades elaboren anualmente un anexo con la información del gasto destinado al “Cierre de Brechas de Equidad” en la Proforma Presupuestaria.

- ✓ En relación con las **capacidades institucionales**, actualmente el Ministerio de Finanzas cuenta con una instancia responsable de la incorporación del enfoque de género, en la política fiscal y el presupuesto público institucionalizada dentro del organigrama ministerial: La Dirección de Equidad Fiscal establecida como parte de la Subsecretaría de Política Fiscal. Adicionalmente y gracias al proceso de construcción de capacidades institucionales que esta instancia ha promovido, actualmente más del 50% del personal del Ministerio está sensibilizado y cuenta con conocimientos básicos de presupuesto con enfoque de género.

También al interior de la Asamblea, se han podido fortalecer las capacidades del Grupo parlamentario por los derechos de las mujeres en la lectura y comprensión de la información presupuestaria como instrumento que les permitirá promover un mayor cumplimiento de los compromisos nacionales, regionales e internacionales para promover la Igualdad de Género entre hombres y mujeres en el Ecuador.

- ✓ Esta mayor capacidad institucional ha permitido a su vez que **mejoren y fortalezcan los instrumentos y metodologías** utilizados a lo largo del ciclo presupuestario incorporando la perspectiva de género en los mismos. Dentro de este resultado, se destacan:
  - ♦ El desarrollo de **instrumentos contables que permitan registrar los recursos destinados a la igualdad de género**. Inicialmente mediante una categoría específica (función “k”) dentro del **catálogo funcional del gasto** y posteriormente, a partir de la proforma presupuestaria del 2012, a través del **clasificador de orientación del gasto para la política de igualdad de género**. Las distintas categorías establecidas responden a las líneas prioritarias del Plan de No Discriminación y Buen Vivir para las Mujeres Ecuatorianas, lo que posibilita el seguimiento a la asignación y ejecución de recursos para su implementación.
  - ♦ La incorporación de criterios de género en las **Directrices Presupuestarias** anuales de manera sostenida desde el año 2010. Entre otros elementos, las directrices obligan a las entidades sectoriales a incorporar el enfoque de género en al menos una actividad de todos los programas e incorporan un instructivo para utilizar la “función k” del catálogo funcional y posteriormente el clasificador de orientación del gasto en políticas de igualdad de género.
  - ♦ La Incorporación de criterios de género en los mecanismos utilizados para la elaboración los programas operativos anuales (“Manual para el diseño de los Planes Operativos Anuales”) y la planificación sectorial (“Manual de políticas sectoriales”) emitidos por la SENPLADES.
- ✓ Gracias a la mejora de los instrumentos y metodologías desarrollada desde el MF y la SENPLADES, junto con el trabajo de formación e incidencia realizado con los ministerios sectoriales, en el presupuesto del año 2011 se logra **triplicar el total de recursos asignados para el cumplimiento de la igualdad de género** pasando de 19,6 a 54,7 millones de US\$<sup>22</sup> Para el presupuesto del 2012, con la entrada en vigor del nuevo clasificador de orientación del gasto para políticas de igualdad de género y la posibilidad de evaluar el conjunto del

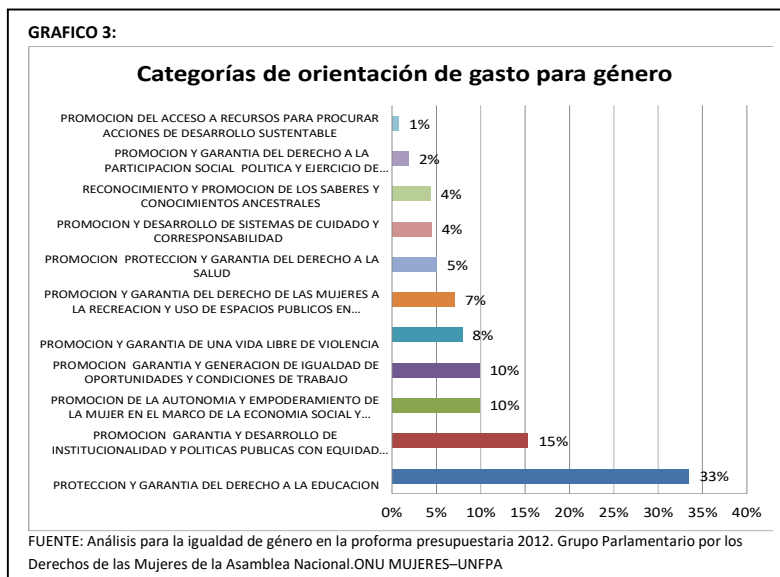
---

<sup>22</sup> Almeida (2013).

presupuesto, el monto codificado pasó a ser casi 2.700 millones de US\$, del cual fueron ejecutados finalmente el 92,3%<sup>23</sup>.

- ✓ Utilizando la información generada a través de los clasificadores, a partir del 2009, se cuenta con **análisis anuales de género del Presupuesto General del Estado**, elaborados por el MF y enviados a la Asamblea Nacional como anexos en las Proforma Presupuestaria y a los Informes de Ejecución Presupuestaria.

Adicionalmente, la Asamblea, cuenta con una “Guía Metodológica para el análisis presupuestario con enfoque de género”, que permite analizar la información presupuestaria desde un enfoque de género y facilitar el seguimiento y control a su ejecución (Ver gráfico 3).



- ✓ La información de los clasificadores ha servido además como un **insumo fundamental en el trabajo de Veeduría Presupuestaria al Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género (PNEVG)** que están llevando a cabo las organizaciones de mujeres.
- ✓ Por todos los avances conseguidos, el trabajo para lograr presupuestos sensibles al género del Ministerio de Finanzas ha sido reconocido como una mejor práctica a nivel mundial, habiendo realizado pasantías e intercambios con países como: México, Marruecos o Zambia. También ha sido presentada en numerosos eventos y seminarios internacionales y en el año 2010 fue galardonada con el **Primer Premio del Concurso Mundial de Experiencias de Género**, organizado por la GTZ (actual GIZ).

### 3.- Análisis del proceso

#### 3.1 Factores de contexto que influyeron positivamente en la experiencia

La coyuntura política del país en el año 2005, tras la salida por la presión popular del entonces presidente Lucio Gutiérrez y la fuerte demanda de los movimientos sociales de cambios profundos en el Estado, generó un **clima político y social de exigibilidad**, dentro del cual los equipos del nuevo gobierno se vieron obligados a mostrar cierta apertura. Como ha sido señalado por las propias actoras del proceso<sup>24</sup>, este contexto parece ser determinante a la hora de encontrar ciertos resquicios que permitieron al CONAMU y a ONU MUJERES la negociación de un Convenio con el MF y la SENPLADES para comprometer sus voluntades institucionales.

<sup>23</sup> La información generada a través de los clasificadores presupuestarios de género está disponible en reportes estadísticos a través de la página Web del Ministerio de Finanzas <http://www.finanzas.gob.ec/reportes-de-equidad/>

<sup>24</sup> Así se recoge en Armas (2009)

Otro elemento del contexto ecuatoriano que influyó de manera clave en el desarrollo de la experiencia fue la **nueva Constitución** aprobada en 2008. En la misma se establecen una serie de obligaciones que el Estado debe cumplir con el fin de lograr la realización efectiva de la igualdad de género, entre las que se incluye la “formulación y ejecución de políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres y la incorporación del enfoque de género en planes y programas”. Así mismo se explicita que “el Estado brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público”<sup>25</sup>. Este texto se constituyó en el principal argumento al interior de las instituciones del Estado (como el MF o la SENPLADES), ya que la incorporación del género en la planificación y el presupuesto público dejaba de ser un tema que debía trabajarse porque había una autoridad que tuviera la voluntad política o porque la cooperación lo estaba apoyando para pasar a ser de obligado cumplimiento.

Otro de los elementos que facilitó la experiencia ecuatoriana y, sobre todo, que posibilitó el nivel de institucionalización conseguido por la misma, fue la **voluntad política y compromiso personal de actores clave**: Por un lado, la convicción por parte de las autoridades y equipo técnico del **mecanismo nacional de la mujer** (el entonces CONAMU) de la pertinencia y la importancia que tiene la incidencia en el presupuesto del Estado desde el enfoque de género, fue fundamental para iniciar el proceso. Esta prioridad para la agenda de la igualdad de género en el país supo además encontrar aliadas clave, tanto en las autoridades como en el personal técnico de las instituciones **rectoras del proceso presupuestario**, que posibilitaron el arranque del proceso y posteriormente se apropiaron del mismo convirtiéndose en los verdaderos motores de la iniciativa<sup>26</sup>.

A esta voluntad y compromiso de los actores del estado, se sumó además el acompañamiento especializado, permanente y sostenido de ONU MUJERES y la GIZ, completado una suerte de “círculo virtuoso” donde la cooperación, alineándose a las prioridades del país, entró a apoyar allí donde se habían creado las condiciones y había verdadera voluntad de avanzar, generando sinergias, aunando esfuerzos, complementando saberes técnicos y operativos y posibilitando así el sostenimiento por largo tiempo de un proceso complejo y ambicioso que requiere de tiempo para lograr su madurez.

### ***3.2 Principales dificultades y estrategias para su superación***

A pesar de los importantes logros y del contexto favorable, el proceso ecuatoriano no ha estado exento de **dificultades**. Una de las más importantes -común a este tipo de procesos que requieren de largo aliento para alcanzar resultados- ha sido **conseguir el apoyo sostenido de las distintas autoridades y el funcionariado público**. En Ecuador existe una gran rotación tanto en los puestos técnicos como en los políticos, lo que implica en la práctica un proceso de sensibilización permanente. En el caso del MF esta sensibilización se ha trabajado mostrando cómo la incorporación de género en los presupuestos sirve como un instrumento que mejora la toma de

---

<sup>25</sup> Art. 70 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>26</sup> En el caso del MF, además del apoyo directo recibido por la Ministra Maria Elsa Viteri y por la Viceministra Maria Dolores Almeida, fue fundamental el papel desarrollado por Soraya Arévalo, quien al inicio, como Subsecretaria Administrativa del MEF fue uno de los apoyos fundamentales para la negociación del convenio y posteriormente como responsable de la unidad de género (después Dirección de Equidad Fiscal), impulsó junto a Nancy Sáenz todo el trabajo al interior del ministerio. Dentro de la Asamblea también ha sido fundamental el rol del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres encabezado por Maria Paula Romo, para poder profundizar el proceso y ampliarlo al ámbito legislativo.

decisiones y permite además cumplir con los mandatos establecidos en la Constitución y el Código de Finanzas. Este trabajo se vio complementado con altas dosis de creatividad volcadas en una estrategia de comunicación mediante la cual la Dirección de género se hace “visible” de muchas formas (material de escritorio, mensajes personalizados, concursos, jornadas), para estar “presente” en la mente del personal de la institución.

Adicionalmente a la sensibilización, la rotación del personal demanda también un esfuerzo de formación permanente. Sin embargo, una de las principales dificultades para poder responder de manera adecuada a esta necesidad reside en que **las instituciones públicas son reacias a asignar recursos para la capacitación de su personal**. En este aspecto la cooperación ha cumplido un rol fundamental, ya que ha permitido financiar eventos de formación, estudios e intercambios. Además de fortalecer las capacidades, este apoyo ha servido a la vez como forma de incentivar a los funcionarios y funcionarias, para quienes poder realizar cursos de especialización o tener la posibilidad de contar la experiencia en otros lugares suponía una forma de reconocimiento y un elemento de motivación. También en el caso del MF, contar con la Unidad de género/Dirección de Equidad fiscal al interior de la institución, fue fundamental para enfrentar la alta rotación y liderar el esfuerzo permanente de formación.

Paradójicamente, otra de las mayores dificultades del proceso fue lograr la institucionalización de dicho mecanismo. Pasar de una unidad “ad-hoc” (que dependía directamente de la Ministra pero que en cualquier momento podía desaparecer) a una Dirección Nacional aprobada en el organigrama de la institución fue un proceso largo y complejo en el que hubo que vencer las resistencia de muchos de los altos cargos del Ministerio, que no entendían la necesidad de contar con esta unidad específica, al considerar que el género era un tema transversal. Estas dificultades se superaron aprovechando un momento de re-estructuración interna, con una viceministra fuertemente comprometida con el proceso y gracias también a que, entre otras cosas, se ampliaron sus responsabilidades pasando a llevar no solo los temas vinculados con la equidad de género, sino también el generacional y étnico.

Otra de las dificultades con las que se enfrenta la incorporación del enfoque de género en presupuesto del Estado Ecuatoriano, y que es inherente al propio ciclo de planificación y presupuestación, es la necesidad de que intervengan una gran **multiplicidad de actores**: Desde la SENPLADES (que marca la idoneidad del contenido de los programas y proyectos), el MF (que establece las directrices para formular los presupuestos, prepara la proforma y gestiona el sistema financiero para contabilizar los recursos), la Asamblea (que aprueba los presupuestos y fiscaliza su ejecución), los ministerios sectoriales y entes locales (que son quienes verdaderamente tienen la potestad de proponer y ejecutar las acciones concretas que contribuyan a promover la igualdad de género). Llegar a cubrir cada eslabón de la cadena es complejo porque implica trabajar con un gran número de instituciones adaptando las estrategias a cada uno de sus procesos, pero a la vez trabajar de una manera coordinada para lograr coherencia y para que los resultados obtenidos en una fase del ciclo reviertan en las demás.

Esta dificultad ha sido especialmente compleja en el caso ecuatoriano debido al estatus del actual el mecanismo para la igualdad de género, que se encuentra “en transición” desde el 2009, pendiente de la aprobación de la Ley que normará su funcionamiento. Esto dificulta su funcionamiento, merma sus recursos y debilita sus posibilidades de actuar y acompañar el proceso. Muchas de estas carencias han tratado de ser suplidas con gran esfuerzo y compromiso del escaso personal de la *Comisión de Transición* y de las propias funcionarias de la Dirección de

Equidad Fiscal del MF, aunque sus posibilidades de responder al conjunto de las demandas existentes en ministerios sectoriales y entes descentralizados en las actuales condiciones es limitada.

Derivada en parte de esta situación, otra de las dificultades del proceso ha sido la **falta de posicionamiento político de una estrategia nacional para la igualdad de género**. Sin bien en el inicio de la experiencia se contaba con un *Plan de Igualdad de Oportunidades* vigente, tras la finalización del mismo, transcurrieron varios años hasta contar con el nuevo *Plan de igualdad, no discriminación y Buen Vivir y la Agenda Nacional de Género*. Esto ha dificultado el uso adecuado de instrumentos como el clasificador, ya que las instituciones sectoriales no tienen claridad sobre lo que deben incluir, produciéndose en ocasiones un registro incorrecto. Por otra parte, también ha limitado el papel de incidencia que desde instancias como la Asamblea se haya podido hacer, al no contar con el marco de políticas bien definido que permitiera establecer prioridades, más allá del tema de violencia (que venía fuertemente posicionado gracias a la existencia del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia contra la Mujer).

### 3.3 Fortalezas y Debilidades

El siguiente cuadro muestra un resumen de las principales fortalezas y debilidades de la experiencia:

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Marco legal que ampara la experiencia (Constitución y Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas).	
Alianzas generadas con las distintas instancias vinculadas al presupuesto público (MF, SENPLADES, Asamblea Nacional) y su voluntad de articulación entre ellas y con la Comisión de Transición.	Falta de espacios formales de articulación que faciliten una mayor coordinación
Sinergias generadas con la cooperación.	Recortes de fondos a importantes aliados del proceso (ONU MUJERES y GIZ)
Voluntad política de las máximas autoridades durante el proceso.	Dependencia de la Dirección de Equidad Fiscal del MF de varios escalafones jerárquicos por los que hay que pasar para lograr que una decisión sea tomada por la máxima autoridad.
Institucionalidad lograda a través de la Dirección de Equidad Fiscal en el MF.	Escasez de personal en la Dirección de Equidad del MF, lo que le impide cubrir todas las necesidades de formación y apoyo que recibe.
Incorporación en la agenda pública de los temas relacionados con la igualdad de género (como la violencia) y a su vez la necesidad de trabajar la planificación y los presupuestos con enfoque de género como parte de la agenda de igualdad.	Debilidad del actual mecanismo nacional de la mujer (Comisión de Transición) mientras se aprueba la Ley de Consejos que permita la creación del Consejo de Igualdad de Género.
Personal formado, capacitado, comprometido y motivado al interior de las instituciones, que ha permitido a su vez el desarrollo de propuestas técnicas fuertes que sustenten las modificaciones incorporadas a los instrumentos presupuestarios.	Necesidad permanente de formación y capacitación al interior de las instituciones por la alta rotación del personal. Necesidad de formación específica y acompañamiento al personal de los ministerios sectoriales para la adecuada aplicación de los instrumentos.
Información generada mediante el clasificador presupuestario y su disponibilidad a través de la web.	Poco conocimiento de la ciudadanía frente a la información y del uso que pueden hacer de la misma

#### 4.- Desafíos a futuro

A pesar de los importantes resultados alcanzados, la experiencia de incorporación del enfoque de género en el proceso de planificación y presupuesto de Ecuador enfrenta también enormes desafíos que pueden resumirse en tres palabras: **sostenibilidad, profundización y rendición de cuentas**.

El primer desafío es la propia **sostenibilidad** de la experiencia, ya que la incorporación de género en la planificación y presupuesto es de por sí un proceso de largo aliento, que implica a una gran multiplicidad de actores y que, en el caso ecuatoriano, se desarrolla en entornos muy cambiantes. Esto hace que se requiera de manera permanente la generación y el fortalecimiento de capacidades y de una incidencia constante que hoy por hoy todavía está en muy pocas manos. Por ello, el rol de la cooperación y de los apoyos externos sigue siendo fundamental para acompañar la experiencia y ampliar las bases institucionales sobre la que la misma se asienta. Así mismo, la cooperación juega también hoy un papel importante en la generación de canales “informales” de coordinación y articulación que son necesarios para fortalecer estos procesos y que requieren de apoyo, mientras no logre conformarse definitivamente el Consejo de Igualdad de Género.

Por otro lado, la **profundización** de la experiencia implica abordar varios frentes:

- Ampliar el trabajo para poder abordar el **conjunto del proceso presupuestario**: Actualmente el proceso se centra fuertemente en la elaboración de la proforma y en el seguimiento a la ejecución de los recursos, pero es necesario fortalecer la etapa de la planificación operativa (el momento en donde se definen los contenidos de los programas y las prioridades de los recursos en los sectores) y la etapa posterior de evaluación.

En la fase de **programación**, porque como ha podido observarse desde el propio grupo parlamentario por los derechos de las mujeres y desde las organizaciones de mujeres en los procesos de veeduría, actualmente las instituciones están asignando montos que, bien no corresponden con las prioridades reales para la igualdad de género, bien no toman en cuenta las “necesidades” reales, siendo claramente insuficientes. Esto implica por un lado, fortalecer el trabajo de incorporación de género en las agendas sectoriales, identificando e incluyendo en las mismas los temas prioritarios para la Igualdad y los derechos de las mujeres. Y por otro lado, complementar el trabajo de planificación estratégica con el aterrizaje en la planificación operativa, mediante la elaboración de programas y proyectos de inversión que respondan a problemáticas concretas bien dimensionadas, y en donde se haya costado cuanto se requiere para hacerles frente.

En el caso de la **evaluación** no se trata sólo de una evaluación financiera, sino también de resultados. Es decir, es importante establecer instrumentos y metodologías que nos ayuden a medir cómo los programas y proyectos y su correspondiente asignación de recursos, hicieron la diferencia en la vida de las personas, y particularmente en el caso de los presupuestos sensibles al género, como estos recursos contribuyeron a reducir brechas de desigualdad y a lograr el cumplimiento de los derechos de las mujeres. En palabras de una de las actrices del proceso *“Lograr que se pueda tener finanzas públicas que puedan dar cuenta para qué sirve la plata”*<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Entrevista a Soraya Arévalo.

➤ Ampliar la incidencia del trabajo **“hacia arriba y hacia abajo”**

“Hacia arriba” para que de alguna manera el trabajo en presupuestos sensibles al género se conecte con otros ámbitos de la política macroeconómica (como por ejemplo, la formulación de los cuadros macro fiscales o las cuentas nacionales), vía Banco Central o Instituto Nacional de Estadísticas.

Y “hacia abajo”, porque es importante que estas transformaciones que se logran en el ciclo presupuestario nacional se trasladen también al nivel sub nacional. Actualmente, la reglamentación de cómo los instrumentos de planificación y presupuesto logrados en el ámbito nacional deben aplicarse a nivel descentralizado se encuentra todavía en construcción. Por ejemplo, los gobiernos locales no están actualmente utilizando el clasificador de orientación de gasto. Esta desconcentración del proceso requiere pensar en estrategias de replicabilidad, involucrando a otros actores, como por ejemplo las comisiones permanentes de género que deben establecerse obligatoriamente como parte del Consejo Municipal en cada gobierno local<sup>28</sup>, las universidades locales o el propio Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) como universidad de postgrado del Estado, que permitan ampliar las posibilidades de generación de capacidades de otras instituciones públicas y trasladar el conocimiento a un número mayor de actores.

Finalmente el tercer gran desafío tiene que ver con **fomentar el uso de la información generada** y mejorar la **rendición de cuentas**. Como se ha mencionado anteriormente, desde el año 2012 la información generada por el clasificador está disponible en la web, pero su existencia es todavía desconocida tanto para las propias instituciones del Estado como para muchas organizaciones sociales. El manejo de esta información permitiría potenciar la exigibilidad de la sociedad civil fortaleciendo sus capacidades para el diálogo con el Estado, y para el seguimiento al cumplimiento de los compromisos. Por lo tanto hace falta un trabajo importante de difusión y también de generación de capacidades entre la ciudadanía –y particularmente las organizaciones de mujeres- y entre los entes de control del estado (como la contraloría o la Asamblea) para entender adecuadamente esta información y potenciar un mayor uso de la misma.

## **5.- Sostenibilidad:**

Muchas de las fortalezas del proceso ecuatoriano son también sus mayores activos para lograr su sostenibilidad. Así, el **marco normativo** que lo ampara hace que ya no sea solo “cuestión de voluntad” sino que sea un mandato. Además, el rango de la normativa (Constitución y Código de Finanzas) es el mayor de los posibles, lo cual dificulta su modificación.

Otro de los principales elementos de sostenibilidad es la **institucionalización** alcanzada por el proceso. Por un lado, la inclusión de la incorporación del enfoque de equidad en el presupuesto dentro del reglamento del MF como una de sus competencias, y la existencia de la Dirección de Equidad Fiscal como parte de su organigrama, hacen que este proceso sea actualmente una responsabilidad para esta institución y brinda la base para continuar impulsándolo y fortaleciéndolo. Por otro lado, el hecho de que muchos de los logros alcanzados se encuentren asentados dentro de los instrumentos que rigen normalmente en el funcionamiento del ciclo presupuestario (como las directrices y el clasificador) permiten que los mismos se sigan utilizando como parte del día a día natural de las instituciones.

---

<sup>28</sup> Así lo establece el Código Orgánico de Administración Territorial (COTAD) aprobado en 2010

A su vez el proceso de fortalecimiento de capacidades desarrollado al interior de instituciones como el MF ha generado **apropiación y compromiso**. Los resultados obtenidos son vividos como colectivos, como propios y sobre todo, se entiende su racionalidad. Instrumentos como el clasificador son vistos ahora como “facilitadores” de un trabajo que igualmente tenía que hacerse y que ahora es más fácil hacerlo.

Con este contexto favorable, la unidad de equidad fiscal del MF cuenta actualmente con un equipo de trabajo y presupuesto propio. Esto le permite continuar trabajando en el fortalecimiento de capacidades de los ministerios sectoriales en el uso del clasificador de orientación del gasto para políticas de igualdad de género y liderar al interior del propio MF las acciones necesarias para el cumplimiento del mandato institucional de incorporar el enfoque de equidad en el presupuesto establecido en su reglamento.

Finalmente, la importancia de incidir desde la perspectiva de género en la planificación y el presupuesto es ya también parte de la agenda de trabajo de las defensoras de la igualdad de género y los derechos de las mujeres del país. A pesar de las transformaciones sufridas por el mecanismo gubernamental de la mujer y de la debilidad política que han sufrido estas agendas, la convicción inicial gracias a la cual arrancó esta experiencia, ha permanecido presente y actualmente está recogida dentro del “**Plan de igualdad, no discriminación y Buen Vivir** para las mujeres ecuatorianas 2010 – 2014”<sup>29</sup>. Actualmente las organizaciones de mujeres están trabajando con base en una agenda consensuada con el Estado priorizando ejes como el de participación política o violencia. Gracias a los procesos de veeduría social realizados por las organizaciones al Plan Nacional de Violencia, el trabajo en presupuestos sensibles al género está incorporado como parte de su estrategia de incidencia. Por lo tanto, mientras la pelea por los recursos para la igualdad de género sea importante para quienes lucha por esta causa, la incidencia y la exigibilidad seguirán siendo un factor de sostenibilidad de la experiencia.

## 6. Lecciones aprendidas y potenciales de réplica

La experiencia ecuatoriana ha generado numerosos instrumentos prácticos, como las **directrices presupuestarias, el catalogo funcional o el clasificador presupuestario de género**, que están además bien documentados y cuentan con manuales sobre cómo deben ser utilizados. El desarrollo y aplicación de estos instrumentos es altamente replicable en cualquier experiencia que sea promovida desde el estado y siempre que se cuente con la alianza e implicación de la institución rectora del proceso presupuestario (como es en este caso el Ministerio de finanzas).

A la hora de llevar a cabo este tipo de experiencias en otros lugares, es importante tomar en cuenta algunas **lecciones aprendidas** generadas en el proceso:

- ✓ Al inicio del proceso ecuatoriano, fue fundamental contar con un mecanismo interinstitucional de cooperación (el Convenio) que posibilitó sortear la alta movilidad de

---

<sup>29</sup> El *Plan de igualdad, no discriminación y Buen Vivir para las mujeres ecuatorianas 2010 – 2014*, dentro de la línea estratégica referida al “Modelo de gestión transversalizado para la movilización de las agencias estatales en favor del cumplimiento de los objetivos de Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir para las Mujeres” incluye, entre otros temas, “el Mejoramiento y aplicación de las herramientas de análisis del Presupuesto General del Estado, la Integración del enfoque de derechos de las mujeres y la igualdad de género en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en el Presupuesto General del Estado y en el Sistema de Seguimiento y Evaluación de las políticas públicas y la incorporación de género en otros ámbitos de la política fiscal (afectación de ingresos - tributación)”<sup>29</sup>. Esto hace que la incorporación de género en el proceso presupuestario sea parte de la agenda nacional de igualdad.



autoridades<sup>30</sup> y avanzar en las acciones planificadas. Es importante que las experiencias de incidencia desde la perspectiva de género en el presupuesto público partan de consensos y acuerdos interinstitucionales que permitan sortear los cambios de autoridades y trascender los tiempos políticos, contando con mecanismos para dar continuidad al proceso desde el inicio.

- ✓ Por otro lado, también es fundamental generar procesos continuos de sensibilización tanto al personal técnico como al político, especialmente de los ministerios rectores de los procesos de planificación y presupuesto, ya que sin eso es complejo iniciar el trabajo al interior de las instituciones.
- ✓ Además el involucramiento del personal de mandos medios y operativos de estas instituciones implica trabajar de manera sostenida en el fortalecimiento de capacidades. La experiencia de Ecuador nos enseña que en estos procesos es importante mostrar no sólo como hacerlo, sino sobre todo, cuál es la utilidad de hacerlo.
- ✓ Complementariamente a la formación, para lograr el compromiso y apropiación del personal técnico es fundamental la generación de incentivos que premien el esfuerzo del funcionariado involucrado y el establecimiento de espacios para la participación y la elaboración conjunta de las propuestas entre las especialistas de género y los especialistas de planificación y finanzas.
- ✓ El desarrollo de propuestas técnicamente fuertes implica argumentarlas de acuerdo con el marco teórico, metodológico y normativo de equidad de género y derechos humanos del contexto. En otras palabras, las propuestas además de ser técnicamente viables, deben responder al objetivo de la igualdad de género tal y como esté definido en las agendas del país. Por ejemplo, en el caso Ecuatoriano, fue fundamental contar con un marco de políticas institucionalizado (Inicialmente el Plan de Igualdad de Oportunidades y posteriormente el Plan de Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir para las Mujeres Ecuatorianas) que está en la base de la conceptualización de los catálogos y clasificadores presupuestarios y que marca hacia dónde deben priorizarse los recursos.
- ✓ Adicionalmente, la aplicación de estas propuestas se consolida cuando las mismas se desarrollan como parte de los instrumentos de planificación y presupuesto regulares. Por ejemplo, en Ecuador el clasificador presupuestario de género es parte del sistema de gestión financiera nacional y su uso está regulado dentro de las Directrices Presupuestarias que emite el Ministerio de Finanzas.
- ✓ En este sentido y dado que muchos de los sistemas vinculados a las finanzas públicas vienen ya “empaquetados”, otro de los aprendizajes es la necesidad de aliarse con los informáticos y el personal técnico de las instituciones para analizar la factibilidad de realizar los cambios que se requieren para incorporar el enfoque de género.
- ✓ Otro de los aprendizajes fundamentales generado desde la experiencia ecuatoriana es que la continuidad del trabajo al interior de las instituciones (como en el caso del MF), permite identificar en el día a día coyunturas favorables y nuevas oportunidades, frente a las cuales pueden surgir nuevas alternativas que permitan, de forma creativa, conseguir resultados positivos y consolidar los avances. Por ejemplo, en esta experiencia, la institucionalización de la Dirección de Equidad fiscal fue finalmente posible en un contexto de reforma

---

<sup>30</sup> Durante la primera etapa de la experiencia (entre septiembre de 2005 y julio de 2007), previo a la creación de la Unidad de Género del MF, se produjeron ocho cambios de Ministros de Estado en la Cartera de Economía, y de sus equipos de trabajo correspondientes. Ello demandó en su momento un trabajo intenso y casi permanente de lobby por parte de las autoridades del CONAMU y de UNIFEM para reposicionar los compromisos del Convenio en cada nueva designación (Armas, 2009).

institucional en la que se elaboró un nuevo organigrama en el MF y donde se aprovechó la existencia de un área que ya venía trabajando de facto y tenía un reconocimiento ganado.

- ✓ Para abordar el desafío de sostener la voluntad política de las máximas autoridades, la experiencia ecuatoriana nos enseña que es fundamental evidenciar, documentar y difundir los resultados obtenidos mostrando además cómo los mismos ayudan a facilitar la toma de decisiones y a mejorar la gestión pública.
- ✓ Otro de los aprendizajes de esta experiencia es que, una vez que se ponen en marcha las diferentes propuestas es fundamental realizar el análisis del uso que se hace de las mismas, para retroalimentarlas y mejorarlas de manera permanente. En Ecuador, por ejemplo, la evaluación del uso del clasificador de género en el catálogo funcional dio luces para poder diseñar el posterior Clasificador de Orientación del Gasto de Políticas de Igualdad de Género.
- ✓ A su vez es fundamental promover su difusión y su uso por parte de un conjunto amplio de actores, incluyendo las asambleístas, los mecanismos gubernamentales de la mujer o las organizaciones de mujeres. Estas últimas tienen un rol fundamental en la exigibilidad, la vigilancia y el control social, dentro del cual el manejo de la información presupuestaria es clave.
- ✓ Otra de las lecciones es la necesidad de mantener espacios de coordinación y diálogo interinstitucional. Dado que, el presupuesto atraviesa diversos momentos en la estructura gubernamental, es importante un trabajo conjunto y articulado entre la institución rectora del presupuesto, la de planificación y el Mecanismos gubernamental de la mujer (MF, SENPLADES y Comisión de Transición en el caso ecuatoriano) junto con las instituciones sectoriales (formuladoras y ejecutoras de los programas), la Contraloría General del Estado (ente fiscalizador) y La Asamblea Nacional (responsable de la aprobación y también de la fiscalización).
- ✓ Finalmente, otro de los aprendizajes de la experiencia ecuatoriana fue el papel fundamental que jugaron las alianzas estratégicas y sostenidas en el tiempo con organizaciones como ONU MUJERES y GIZ. Gracias a las mismas, fue posible mantener un proceso de largo aliento más allá de los cambios institucionales. Adicionalmente, los actores de esta experiencia han señalado como ambas instituciones internacionales supieron alinearse a las prioridades nacionales y sumar sus esfuerzos mediante asistencia técnica desde sus propias fortalezas pero siempre enfocadas en el logro de las agendas del país.
- ✓ Las organizaciones internacionales tienen también un rol clave para promover los intercambios regionales y mundiales y promover el aprendizaje sur – sur. En el caso ecuatoriano este ha sido otro de los elementos clave tanto para generar las propuestas y estrategias de incidencia en el proceso presupuestario, como para dar a conocer los logros y generar incentivos y reconocimiento para las personas e instituciones que estuvieron involucradas en los mismos.

## **7.- Recomendaciones**

La política fiscal y los presupuestos públicos no son nunca neutrales al género. Detrás de la forma en que se recaudan y se asignan los recursos hay gente a la que se afecta. En particular, hombres y mujeres se ven impactados de manera diferente por las decisiones presupuestarias y por tanto estas decisiones no pueden tomarse ignorando estas diferencias. Los Estados han asumido tanto a nivel internacional como en la propia normativa nacional, compromisos específicos para avanzar

hacia una mayor igualdad de género. Estos compromisos quedan en papel mojado cuando no existen recursos que los hagan viables.

Por lo tanto, los Estados deben revisar y repensar la forma en la que los presupuestos públicos son formulados, ejecutados y evaluados. La experiencia de Ecuador, permite extraer algunas recomendaciones sobre cómo llevarlo a la práctica, que podrían resumirse en las siguientes:

- ❖ Incorporar el principio de la presupuestación con perspectiva de género como parte de la normativa que rige estos procesos.
- ❖ Generar y fortalecer la institucionalidad adecuada para llevarlos a cabo. Por un lado fortalecer los mecanismos gubernamentales de la mujer para coordinar y acompañar estos procesos. Por otro generar estos espacios al interior de las distintas instituciones que intervienen en la formulación presupuestaria (Finanzas, Planificación, Ministerios sectoriales), dotándoles de apoyo político, capacidad operativa y poder de decisión y espacios de articulación y coordinación entre los mismos.
- ❖ La gestión desde el ejecutivo debe complementarse con los otros actores del Estado (como la Asamblea o la Contraloría), responsables también de otras fases del ciclo presupuestario, generando sinergias entre los distintos actores.
- ❖ Desarrollar instrumentos específicos insertados dentro del proceso presupuestario de cada lugar y establecer mecanismos permanentes para el fortalecimiento de capacidades para su adecuada aplicación.
- ❖ Articular el uso de estos instrumentos presupuestarios con la implementación de las estrategias nacionales para la igualdad de género, incorporando las prioridades establecidas en las mismas como parte del contenido de los instrumentos y complementando el ejercicio de presupuestación con una identificación y costeo de las necesidades reales para llevarlas a cabo.
- ❖ Establecer estrategias para su aplicabilidad en los gobiernos descentralizados y en los procesos de desconcentración de servicios
- ❖ Promover la generación de información presupuestaria desagregada como instrumento para mejorar la gestión pública y la transparencia y favorecer su uso para mejorar la rendición de cuentas.
- ❖ Generar mecanismos que permitan evaluar, más allá de las asignaciones presupuestarias, la calidad e impacto de los programas y políticas así como su contribución a la eliminación de las desigualdades.
- ❖ Involucrar a las organizaciones de mujeres, estableciendo espacios para la participación y el diálogo y facilitando su rol de vigilancia ciudadana y control social.

## **8.- Reconocimientos finales**

El presente estudio de caso ha sido posible gracias a la información y los aportes realizados por:<sup>31</sup>

- ☺ Maria Dolores Almeida, consultora independiente, Exministra de Finanzas y ex responsable del Programa de Modernización y Descentralización de la GIZ.
- ☺ Soraya Arévalo, Directora de la Dirección de Equidad Fiscal del MF.
- ☺ Lorena Barba, Especialista de Programa y Coordinadora del Programa de Presupuestos Sensibles al Género de ONU MUJERES, Ecuador.

---

<sup>31</sup> Se listan en orden alfabético por apellido.

- ☺ Liliana Durán, Presidenta del Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana.
- ☺ Patricia Galvez, Directora de CEDEAL.
- ☺ Alexandra Ocles, Presidenta de la Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que Garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres.
- ☺ Maria Paula Romo, Presidenta del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres de la Asamblea Nacional.
- ☺ Cayetala Salao, Asesora de la Dirección de Políticas Públicas de la SENPLADES.
- ☺ Ximena Troya, Responsable de Proyectos de la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ).

El estudio se nutrió también de las sistematizaciones existentes sobre la experiencia ecuatoriana que se encuentran disponibles en los siguientes documentos:

- Almeida, Maria Dolores (2013): *Incorporación del Enfoque De Género en el Presupuesto Nacional del Ecuador: Sistematización de la Experiencia*. ONU MUJERES
- Armas, Amparo (2009): “Proceso de incorporación de género en el Presupuesto General del Estado: Experiencia ecuatoriana” Cuaderno de trabajo Nº 8 de la serie *En la Economía Contamos Todas y Todos* Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) - Oficina para la Región Andina. Quito, Ecuador.
- Palacios, Ximena (2012): *Sistematización de experiencias: Veedurías y Proceso de Control Social de Organizaciones de Mujeres y Jóvenes al Plan nacional de Erradicación de la Violencia de Género -PNEVG-*. ONU MUJERES y UNFPA
- ONU MUJERES (2012): *Sistematización de la Experiencia “Veedurías y Procesos de Control Social de Organizaciones de Mujeres a nivel local”*

## 9. Listado de acrónimos

SIGLAS	DESCRIPCIÓN
CEDEAL	Centro Ecuatoriano de Desarrollo y Estudios Alternativos
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres
FMI	Fondo Monetario Internacional
IAEN	Instituto de Altos Estudios Nacionales
MF	Ministerio de Finanzas
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNIP	Sistema de Inversión Pública
GIZ	Agencia alemana para la Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).
GTZ	Agencia Cooperación Técnica Alemana
ONU MUJERES	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
PNBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PNEVG	Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer