

Los Primeros Pasos de la Experiencia Ecuatoriana en el Proceso de Incorporación de Género en el Presupuesto General del Estado

Desde finales de la década de los noventa, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer (UNIFEM) impulsa, con el apoyo de importantes aliados, diversas iniciativas que buscan fortalecer la gobernabilidad democrática y el disfrute de los derechos económicos y sociales de las mujeres.

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género se enmarcan dentro de este esfuerzo ya que permiten el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en materia de equidad entre mujeres y varones a través de la concreción de políticas con asignaciones presupuestarias adecuadas para satisfacer las necesidades sociales y económicas de la ciudadanía. Estas iniciativas atienden las especiales necesidades de las mujeres derivadas de situaciones que las excluyen de las oportunidades de estudios, capacitación para el trabajo, acceso al trabajo formal y bien remunerado y a la seguridad social.

Este cuadernillo forma parte de una serie de recopilaciones de iniciativas de presupuestos sensibles al género implementadas en la región andina, cuyo objeto es dar a conocer los objetivos, resultados y desafíos futuros del trabajo en la materia. La serie constituye una herramienta válida para avanzar en el logro de presupuestos con enfoque de género que contribuyan a construir sociedades cuya gobernabilidad se base en el real ejercicio de los derechos de las mujeres.

En la Economía Contamos Todas y Todos

CUADERNO DE TRABAJO 8

Los Primeros Pasos de la Experiencia Ecuatoriana en el Proceso de Incorporación de Género en el Presupuesto General del Estado



SERIE: En la Economía Contamos Todas y Todos

Cuaderno de trabajo 8:

Los Primeros Pasos de la Experiencia Ecuatoriana en el Proceso de Incorporación de Género en el Presupuesto General del Estado

Autoría: UNIFEM Región Andina

Sistematización y Elaboración: Amparo Armas Dávila

Revisión General: Raquel Coello y Lorena Barba

Esta obra ha sido financiada por UNIFEM, con el apoyo de la Cooperación Belga al Desarrollo, el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas y la Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Británico.

UNIFEM es el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Suministra asistencia técnica y financiera para programas y estrategias innovadoras que promueven los derechos humanos, la erradicación de la pobreza, la eliminación de la violencia y del VIH/SIDA, e impulsa la participación política y la seguridad económica de las mujeres. Dentro del Sistema de las Naciones Unidas, UNIFEM promueve la equidad de género y vincula los asuntos y las preocupaciones de las mujeres a las agendas nacionales, regionales y mundiales de los países.

Las opiniones manifestadas en esta publicación son las de su autora y no necesariamente reflejan las de UNIFEM, o las de las Naciones Unidas ni cualquier otra de sus organizaciones afiliadas, ni las de la Cooperación Belga al Desarrollo, las de la Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Británico o las de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

Oficina Regional Países Andinos

Amazonas 2889 y La Granja

Edificio Naciones Unidas

Quito (Ecuador)

Teléfono: (593 2) 246 0329

Fax: (593 2) 246 0328

unifem.países.andinos@unifem.org

www.unifemandina.org

www.presupuestoygenero.net

Diseño gráfico: MacPrint

Impresión: Colororiginal

Primera Edición, 2009

Quito, Ecuador.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Agradecimientos | 5 |
| Presentación | 7 |
| Introducción | 9 |
| I. Algunos elementos del Contexto Ecuatoriano | 10 |
| II. El inicio del Proceso: Asumir un reto compartido | 14 |
| III. El Proyecto de Incorporación de Género en la Política Fiscal en el Ecuador | 16 |
| IV. Incorporación de Género en el Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación del Estado | 19 |
| V. “Haciendo la Experiencia a la Ecuatoriana” | 23 |
| V.1 Índices de Género en la Selección de Proyectos de Inversión Pública | 25 |
| V.2 Criterios de Género en las Directrices Presupuestarias 2007 | 29 |
| VI. Una Segunda Etapa con Resultados Alentadores | 31 |
| VI. 1 La Propuesta de Inclusión de Género en los Clasificadores del Presupuesto General del Estado | 32 |
| VI. 2 La Creación de la Unidad de Coordinación de Políticas para la Igualdad Económica de Género en el MEF | 40 |

| | |
|--|----|
| VII. Los Principales Obstáculos encontrados en el Proceso de Incidencia en el PGE _____ | 42 |
| VIII. Factores que favorecieron el Proceso _____ | 46 |
| IX. Las Principales Lecciones aprendidas _____ | 47 |
| X. Los Desafíos: “Nos queda el reto de la Institucionalización _____ | 50 |
| Glosario _____ | 51 |
| Bibliografía _____ | 52 |
| Anexos _____ | 55 |

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación recoge una de las iniciativas de incorporación del enfoque de género en los presupuestos públicos que UNIFEM Región Andina viene impulsando en la región, como parte de su Programa de Presupuestos Sensibles al Género y que co-financia con la Cooperación Belga al Desarrollo, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, la Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Británico y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Es por ello que nuestro primer agradecimiento se dirige a estas cuatro instituciones.

UNIFEM quiere agradecer especialmente a Amparo Armas como responsable de este trabajo de sistematización.

Igualmente, UNIFEM quiere expresar su agradecimiento a todas las personas que han hecho realidad los procesos y resultados que se relatan en este Cuaderno de Trabajo, y a todas las personas que han colaborado en la elaboración de este cuaderno con sus testimonios, documentos, su tiempo, dedicación y pasión por su trabajo.

Finalmente, UNIFEM quiere dejar constancia que el contenido de este documento ha sido validado con las contrapartes involucradas en la iniciativa.



PRESENTACIÓN

Los procesos de construcción y reconocimiento social de los derechos de las mujeres se reproducen en muchos y muy diversos ámbitos. Ante la evidencia del mayor peso de la pobreza sobre las mujeres, las teorías feministas y de género han comenzado a incursionar fuertemente en el campo de la economía.

Desde finales de la década de los noventa, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer -UNIFEM- impulsa, con el apoyo de importantes aliados como la Cooperación Belga, el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas, la Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Británico y la Agencia Española de Cooperación Internacional, diversas iniciativas que buscan fortalecer la gobernabilidad democrática y el disfrute de los derechos económicos y sociales de las mujeres.

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género se enmarcan dentro de este esfuerzo, ya que permiten el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en materia de equidad entre mujeres y varones a través de la concreción de políticas con asignaciones presupuestarias adecuadas para satisfacer las necesidades sociales y económicas de la ciudadanía, atendiendo a las especiales necesidades de las mujeres derivadas de situaciones que las excluyen de las oportunidades de estudios, capacitación para el trabajo, acceso al trabajo formal y bien remunerado y la seguridad social, por condiciones derivadas de su situación en la familia y en la sociedad, la maternidad en la adolescencia, la multiparidad y la jefatura de hogar.

Esperamos que este cuadernillo -de grata lectura- constituya una herramienta válida para avanzar en el logro de presupuestos con enfoque de género que contribuyan a construir sociedades cuya gobernabilidad se base en el real ejercicio de los derechos de las mujeres.

Quito, 2009.

Moni Pizani,
Directora Regional de Programa
UNIFEM Región Andina

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta la experiencia de trabajo desarrollada por el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) en el período marzo de 2004 a mayo de 2007, para promover la incorporación de género en el Presupuesto General del Estado ecuatoriano. El proceso que se documenta corresponde a uno de los tres ejes del Proyecto Incorporación de Género en la Política Fiscal CONAMU-UNIFEM, y se refiere de manera particular a la coordinación de las dos instituciones con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Estado (SENPLADES).

Con el fin de extraer los principales aprendizajes para retroalimentar la experiencia nacional, así como otras experiencias en curso en otros países, se relatan los hitos más importantes del proceso, identificando las limitaciones y oportunidades, incluyendo la opinión y criterios de quienes han sido parte activa del mismo, desde las diferentes entidades involucradas. El trabajo cotidiano de lobby, sensibilización, interlocución técnica y desarrollo de propuestas instrumentales que llevaron adelante los equipos de CONAMU y UNIFEM en el marco de este Proyecto, durante el período señalado, se traduce en resultados concretos e importantes, que de igual forma se recogen y presentan en este documento.

Esta mirada retrospectiva nos evidencia las complejidades y los retos de las propuestas de presupuestos sensibles al género, que sin duda nos lleva a una comprensión más clara de la necesidad de procesos sostenidos de mediano y largo plazo; pero también nos demuestra sus potencialidades para avanzar en la concreción del principio de la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de los derechos de las mujeres.

I. ALGUNOS ELEMENTOS DEL CONTEXTO ECUATORIANO

El Ecuador es un país pluricultural, multiétnico y se encuentra, junto con otros países latinoamericanos, entre los países de mayor diversidad biológica del mundo. Esta riqueza humana y natural contrasta con las condiciones de vida de su población, cuyo nivel de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a nivel de país es del 54% según cifras de 2006, situación que se profundiza en el área rural de sus diferentes regiones geográficas, en la cual se registra una pobreza del 90% en la Costa, del 80% en la Amazonía y del 68% en la Sierra.¹

En los últimos años, el país, ha estado caracterizado de manera particular por una fuerte inestabilidad política. Desde el año 1996 hasta diciembre de 2006 ningún gobierno electo terminó su mandato, y se han sucedido ocho Presidentes en este período, hasta enero de 2007, fecha en la que asume el Gobierno el Presidente Rafael Correa. Esta inestabilidad no ha sido sino un reflejo de la ausencia de bienestar de la población ecuatoriana en lo económico y en lo social, de la debilidad de su democracia y de la ineficacia de la institucionalidad y la gestión de los diferentes poderes del Estado para cumplir con su principal papel de garante de Derechos.

El manejo fiscal

En marzo de 1983 el Gobierno de Ecuador suscribe la primera carta de intención con el Fondo Monetario Internacional-FMI. A la misma, le sucederán varias durante más de dos décadas, como condición para recibir y mantener el flujo de préstamos de este organismo al país. Desde esa fecha, el modelo de ajuste fiscal es el que primó en la gestión económica de los diferentes gobiernos hasta el año 2006. El pago de la deuda externa, cuyo peso llegó a significar entre un 25% y hasta un 50% del presupuesto del Estado, en la década anterior y la actual (Pareja, M. y Barquero, M., 2003), redujo drásticamente las oportunidades de incrementar la inversión social en el período señalado.

¹Secretaría Técnica del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (STMCD)-Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), V.4.5

El Gasto social como porcentaje del PIB a partir del año 2000 representa entre el 5% y el 7%, y aunque ha demostrado un crecimiento progresivo en este período, se encuentra entre los más bajos de Latinoamérica, llegando a ocupar el penúltimo lugar en el año 2005 (UNICEF, 2007).

Desigualdades de género ●●

Los indicadores sociales nos hablan de importantes desigualdades de género. A manera de ejemplo: mientras el desempleo en el caso de los hombres es del 3,4%, para las mujeres esta cifra es del 8%. El analfabetismo a nivel nacional es del 11,4% para las mujeres y de 8,5% para los hombres; en el área rural estas cifras son de 23,4% y 17% respectivamente. Los ingresos promedios de los hombres son 65,6% mayores a los ingresos promedios de las mujeres. (Pérez, A., Gallardo, C. 2005).

Sería extenso tratar en contraparte el aporte de las mujeres a la economía y a la sociedad, pero recurriendo a la primera Encuesta del Uso del Tiempo (EUT) realizada en el Ecuador en el año 2005 por el CONAMU y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)², el aporte del trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres a la economía se refleja en el siguiente resultado: las mujeres trabajan en promedio 18 horas semanales más que los hombres.

A pesar de los indicadores de inequidad de género señalados, según el análisis del presupuesto del Estado en el año 2003, realizado por el CONAMU y UNIFEM, la asignación dirigida a la igualdad de oportunidades de género representa solamente un 1% del presupuesto social (Vásconez, A., 2005).

² La EUT se aplicó como un módulo de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, SIEH-ENEMDU-DICIEMBRE 2005 y contó con el auspicio técnico y financiero del I. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el UNIFEM y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Avances Normativos y de Política en Materia de Derechos de las Mujeres ●●

Las mujeres ecuatorianas a través de su lucha han conseguido varios avances normativos, cuya aplicación efectiva es aún una deuda del Estado y de la sociedad en su conjunto. Entre estos hitos se puede señalar a: La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia, La Ley Contra la Violencia a la Mujer, La Ley de Amparo Laboral. En el caso de la denominada Ley de Cuota política ecuatoriana, en las últimas elecciones para la Asamblea Constituyente en el año 2007, se cumplió ya la paridad en las listas, así como el principio de la alternabilidad y secuencialidad. De igual forma, con la gestión del CONAMU, otros organismos competentes y el movimiento de mujeres, se han impulsado en el Estado varias políticas dirigidas a atender las principales preocupaciones de las mujeres, algunas de las cuales están ya siendo trabajadas de manera multisectorial e interinstitucional, aunque falta un largo trecho por recorrer, para que cuenten efectivamente con las asignaciones presupuestarias correspondientes:

- Plan de Igualdad de Oportunidades 2005-2009.
- Plan Nacional de Prevención y Sanción de los Delitos Sexuales en el ámbito educativo.
- Plan Nacional para combatir el plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual laboral, y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores.
- Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.
- Plan Nacional para la Educación de la Sexualidad y el Amor.
- Plan Nacional para la Erradicación de las Violencias de Género.
- Plan Nacional de Prevención del Embarazo Adolescente.
- Plan multisectorial de VIH/SIDA.

II. EL INICIO DEL PROCESO: ASUMIR UN RETO COMPARTIDO

A partir del año 2004, CONAMU y UNIFEM decidieron compartir el reto de iniciar un proceso de incidencia para la incorporación del enfoque de género en el Presupuesto General del Estado, en cumplimiento de sus misiones específicas en relación a la promoción de la equidad de género y a la protección de los derechos de las mujeres.

La alianza de estas dos entidades, para contribuir a la gobernabilidad del país fortaleciendo la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres³ y en particular para la implementación posterior del Proyecto Incorporación de género en la política Fiscal en el Ecuador, concreta, en una experiencia particular, los mandatos de la Cuarta Conferencia Mundial de las Mujeres realizada en Beijing, sobre el carácter de los procesos de transversalidad de género, el papel del Estado, el rol de los mecanismos de género en el Estado y el rol de la cooperación para apoyar y asistir estos procesos.

En el caso de CONAMU, el trabajo en presupuestos sensibles al género se enmarcó además en el mandato de incidencia de género en las macro políticas económicas, sociales y administrativas del Estado, propuesto en el Plan de Igualdad de Oportunidades de las mujeres ecuatorianas (PIO) 2005-2009. Como lo señala su entonces Directora Rocío Rosero⁴: *las mujeres no podemos seguir reducidas a las políticas sociales exclusivamente; no hay posibilidad de transversalidad de género, si es que no incides de verdad en la transversalidad de género en el Presupuesto general del Estado, en la construcción de índices de género en la Inversión Pública, en los sistemas de vigilancia, de asistencia técnica.*

Desde UNIFEM se promueve el trabajo en presupuestos sensibles al género a nivel mundial y regional, como una herramienta innovadora, y como lo señala Raquel Coello, Coordinadora

³Objetivo General del Acuerdo de cooperación entre UNFPA-UNIFEM-UNICEF y CONAMU, suscrito el 13 de febrero de 2004.

⁴Directora del CONAMU en el período septiembre 2003-julio 2007. Entrevista personal realizada el 13 de diciembre de 2007.

Técnica Regional del Programa de Presupuestos Sensibles al Género de UNIFEM para Latinoamérica, como un tema *catalítico*, en el sentido que se constituye en: *un instrumento para desatar otro tipo de procesos encaminados a asegurar los derechos de las mujeres*.

La alianza de UNIFEM con el CONAMU, como su *contraparte natural* en el país, se fundamenta en una visión de cooperación que promueve el fortalecimiento del mecanismo de género nacional, en su rol de rectoría de políticas públicas dirigidas a la igualdad de oportunidades y la protección de los derechos de las mujeres.

Dando forma a la Propuesta ●●

Las primeras pistas para diseñar el proceso de incidencia de género en el Presupuesto General del Estado (PGE) derivaron de la investigación "ECUADOR: Política fiscal con enfoque de género en el Presupuesto Nacional" realizada por CONAMU y UNIFEM entre el año 2004 y 2005.⁵

Frente a uno de los resultados de este estudio, que señalaba que únicamente el 1% del presupuesto de inversión social se destinaba a políticas y/o programas de igualdad de oportunidades, la pregunta de qué hacer para cambiar esta realidad remitía a un reto de magnitudes importantes. Como lo identifica Raquel Coello, de UNIFEM, *"el estudio nos dio la idea de la complejidad del tema, pero nos reafirmó en que éste era un tema en el que había que seguir trabajando"*.

⁵ La investigación fue desarrollada por Alison Vásquez, como consultora CONAMU-UNIFEM.

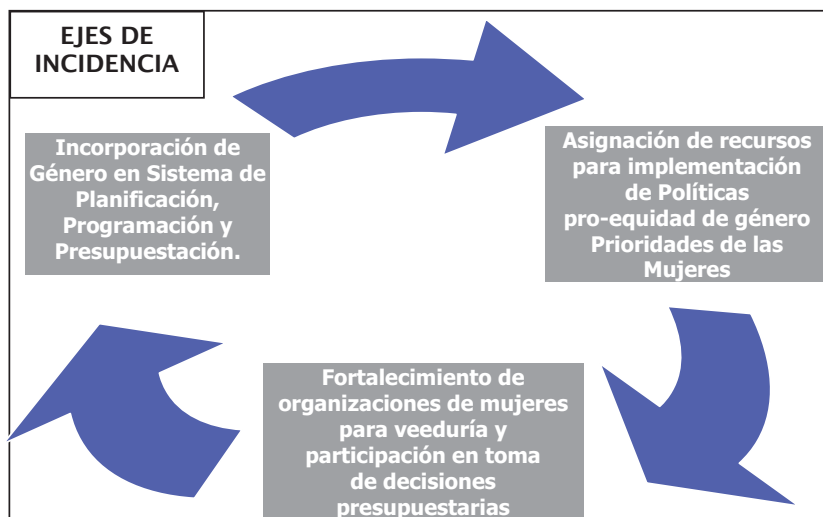
En un proceso de reflexión conjunta entre el equipo de CONAMU y UNIFEM se configuraron inicialmente una serie de pautas y expectativas para el trabajo de incidencia, derivadas de las condiciones que serían necesarias en diversos ámbitos, para avanzar en la construcción de un presupuesto estatal sensible al género. Estas pautas se constituyeron en la base para el diseño del Proyecto Incorporación de Género en la Política Fiscal del Ecuador (Proyecto IGPF) CONAMU-UNIFEM.

En la marcha, las acciones del Proyecto se retroalimentaron con reflexiones permanentes, a medida que el equipo contaba con mayor conocimiento de los procesos reales del ciclo presupuestario. El acercamiento a los avances teóricos y metodológicos del tema de presupuestos sensibles al género y a las experiencias diversas de otros países de la Región en el tema, que se dio básicamente a través de las iniciativas nacionales y regionales de formación de UNIFEM,⁶ en alianza con otras entidades, permitió fortalecer la formación del equipo y mantener también un enriquecimiento continuo del proceso en el caso ecuatoriano.

⁶ Diplomado Superior en Presupuestos Públicos pro-equidad de género contra la pobreza en América Latina y el Caribe, FLACSO-México/GTZ/UNIFEM.
Curso Género y Economía, CONAMU/FLACSO-Ecuador/UNIFEM, 2006 y 2007.
Curso Política Fiscal y Género, CONAMU/FLACSO-Ecuador/UNIFEM, 2006.

III. EL PROYECTO DE INCORPORACIÓN DE GÉNERO EN LA POLÍTICA FISCAL EN EL ECUADOR

Los tres ejes o estrategias principales que trabaja este Proyecto se recogen en el siguiente gráfico, realizado por la Coordinadora del Proyecto, Gabriela Rosero:



Del conjunto de ejes y componentes, se ha priorizado documentar el trabajo desarrollado con las entidades rectoras del Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación pública (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES para el caso de la Planificación y el Ministerio de Economía y Finanzas-MEF para la Programación y Presupuestación), y, de ellas, principalmente el proceso desarrollado con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el período comprendido entre marzo de 2005 y julio de 2007.

Aun cuando en esta oportunidad no se documentan los otros dos ejes del Proyecto IGPFE, es importante sin embargo tener en cuenta la integralidad de la propuesta, de acuerdo a la cual los tres ejes se retroalimentan de manera permanente en la ejecución.

Así, a través del eje de *Asignación de recursos para implementación de Políticas pro-equidad de género* se busca realizar un seguimiento a la efectiva asignación de recursos en el presupuesto general del Estado, de aquellas políticas prioritarias en la agenda de las mujeres ecuatorianas, que impulsa el CONAMU conjuntamente con otras instituciones públicas y de la sociedad civil, de las cuales el Proyecto IGPFE priorizó el apoyo al seguimiento presupuestario de las siguientes leyes y planes:

- La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.
- La Ley 103 sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres.
- El Plan Nacional de Prevención y Sanción de los Delitos Sexuales en el ámbito educativo.
- El Plan Nacional para combatir el plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual laboral y, otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores.

Muy articulado a este eje, dentro del de *Fortalecimiento de organizaciones de mujeres para veeduría y participación en toma de decisiones presupuestarias*, se promueve la apropiación de las organizaciones de mujeres del proceso de seguimiento de la asignación y ejecución presupuestaria para el cumplimiento de las Leyes y Planes señalados.

Con estos ejes de incidencia de base, los componentes y actores con los que trabaja el Proyecto IGPFE son:

| COMPONENTES | ACTORES |
|--|--|
| I. Sensibilizar, generar alianzas y establecer compromisos. | Instituciones públicas rectoras: MEF y SENPLADES Entidades públicas vinculadas con la aplicación de políticas prioritarias para las mujeres Organizaciones de sociedad civil Organizaciones de mujeres Cooperación Internacional |
| II. Incorporación de criterios de género en normativa, metodología e instrumentos del sistema de planificación y presupuestación. | MEF SENPLADES Secretaría Técnica del Frente Social |
| III. Acompañamiento técnico para la incorporación de género en la planificación y presupuestación en dos ministerios. | Ministerios sectoriales piloto Direcciones de Planificación de los Ministerios sectoriales piloto |
| IV. Fortalecimiento de capacidades y generación de insumos para análisis e incidencia en el diseño de políticas. | Universidades–Academia Organizaciones de sociedad civil Organizaciones de mujeres Entidades públicas vinculadas con la aplicación de políticas prioritarias para las mujeres |

Una vez concluido el diseño del Proyecto IGPFE, se obtuvo la declaratoria de prioridad para su ejecución por parte de la SENPLADES en enero de 2006 y entró a formar parte del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con una partida específica, incluida en el presupuesto del CONAMU. Estos pasos no solamente implicaron cumplir con los requisitos establecidos en la normativa del país para la ejecución de proyectos plurianuales, sino también un primer logro del proceso, al posibilitar que los objetivos de equidad de género de este proyecto pasen a formar parte de los objetivos prioritarios del Estado ecuatoriano.

Como lo explican las flechas entrecortadas del gráfico, la acción del Proyecto se delimitó a las fases de programación, aprobación y ejecución, siempre tomando en cuenta que éstas se desarrollan a partir de una determinada política macro económica. De igual forma, en referencia a los componentes del presupuesto, el trabajo de incidencia se orientó fundamentalmente al componente de inversión pública. En tanto interesaba desarrollar un trabajo que incidiera en todo el ciclo de la política pública, el Proyecto desarrolla además la fase de ejecución presupuestaria a través de una asistencia técnica para incorporación de género en la planificación y programación presupuestaria con Ministerios sectoriales seleccionados, a modo de pilotajes.

Los objetivos instrumentales del proceso que promueve el Proyecto IGPFE CONAMU-UNIFEM para la incidencia de género en el presupuesto público nacional han estado necesariamente enmarcados en una visión política, que promueve ubicar en la centralidad de las preocupaciones del Estado la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y la vigencia efectiva de los derechos de las mujeres ecuatorianas.

Conquistando voluntades institucionales y personales ●●—

La coyuntura política del país en el año 2005, tras la caída del presidente Lucio Gutiérrez y la fuerte presión por parte de los movimientos sociales de cambios profundos en el Estado, parece ser determinante para encontrar ciertos resquicios en el MEF para la negociación de un Convenio que comprometiera la voluntad institucional. Esta coyuntura generó un clima político y social de exigibilidad, frente al cual los equipos del nuevo gobierno demostraban cierta apertura.

Dado que las relaciones de género son parte de la vida cotidiana de todas las personas, las propuestas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se conectan también con

determinadas experiencias personales, que pueden tornarse en voluntades favorables a estos procesos. En este caso Soraya Arévalo, la entonces Subsecretaria Administrativa del MEF, apoyó de manera importante el proceso de suscripción del Convenio de esa institución con CONAMU y UNIFEM. Como ella misma indica: *Yo siempre he estado en el asunto de que siendo mujer sé lo que poco a poco nos va costando el tener espacio; por decirte algo, para un trabajo que me ofrecieron hace poco tiempo de un tema gerencial, les dije que no, porque el famoso jefe era demasiado coqueto y eso es algo que me rebela, me da iras, porque si fuera hombre no tendría que preocuparme por eso.*⁷

A través de la apuesta por la formación en género y economía que ha promocionado UNIFEM a nivel de toda Latinoamérica, se logró en este proceso el apoyo de una aliada fundamental. María Fernanda Sáenz, funcionaria del MEF y asesora del Ministro de Economía cuando se negociaba el Convenio, había participado en un curso en Perú sobre Presupuestos Sensibles al Género y conocía la propuesta de trabajo, lo que motivó su apoyo para la gestión interna de este Convenio.

El proceso de negociación del Convenio implicó quizá el primer aprendizaje técnico-político, tanto para el equipo del Proyecto como para los y las funcionarios/as del MEF, dado a partir de una serie de reuniones de trabajo entre las tres instituciones (CONAMU-MEF-UNIFEM), en las que se exponían y consensuaban los contenidos del mismo; proceso que se dio posteriormente también con el equipo de SENPLADES.

Finalmente, en septiembre de 2005 se lograba la firma del convenio Marco de cooperación entre CONAMU y UNIFEM con el MEF al que más tarde se uniría la SENPLADES, con el objetivo de *promover y consolidar la inserción del enfoque de equidad de género en el debate, diseño e implementación de las políticas fiscales y presupuestarias en el Ecuador y aplicar los mecanismos institucionales necesarios para este fin.*

⁷Entrevista personal, 10 de diciembre de 2007.

Sorteando la movilidad de autoridades ●●

Desde la firma del Convenio concretada en septiembre de 2005 y hasta julio de 2007, la implementación del Proyecto IGPFE, desarrollada en el marco de este acuerdo institucional, ha sorteado el cambio de ocho Ministros de Estado en la Cartera de Economía, con los cambios correspondientes de sus equipos de trabajo. Ello demandó de parte de las autoridades del CONAMU y de UNIFEM mantener un lobby permanente y reposicionar los compromisos del Convenio en cada nueva designación.

El Convenio Marco, como un mecanismo interinstitucional de cooperación, posibilitó de alguna manera sortear la alta movilidad de autoridades en el MEF y avanzar en las acciones planificadas por el Proyecto para incorporar el enfoque de género en los instrumentos del presupuesto. Como lo confirma Soraya Arevalo: *Yo te diría que si no hubiera habido Convenio, Presupuesto (se refiere al área responsable de la presupuestación) no hubiera ayudado en absoluto en el tema, porque Presupuesto tiene millón trabajos y millón cosas que poner. Si no había Convenio y si no había alguien así parado de forma permanente, ten la seguridad de que eso muy difícilmente hubiera salido.*

V. “HACIENDO LA EXPERIENCIA A LA ECUATORIANA”

El lobby en los diferentes niveles con el MEF, llevado a cabo por un lado por las autoridades de CONAMU y UNIFEM con Ministros y Viceministros, y por otro lado por parte del equipo del Proyecto con los equipos técnicos de esta Cartera, se constituye, como hemos visto, en un eje permanente de la estrategia de incidencia. Los dos niveles de interlocución son vistos por Raquel Coello, de UNIFEM, como necesarios e importantes: *Los niveles políticos abren puertas, pero si esas puertas no se concretan a través de interlocuciones técnicas, las cosas no se dan. Entonces yo no diría que ninguno ha sido más importante, yo creo que los dos se han complementado.*⁸

Articulado al proceso de lobby, el otro eje de la estrategia de incidencia con el MEF se configura a partir del trabajo desarrollado para incorporar género en el sistema normativo e instrumental de las fases del ciclo presupuestario a cargo de esta entidad.

Hoy, visto retrospectivamente, Gabriela Rosero, Coordinadora del Proyecto⁹ identifica dos momentos:

- Un primer momento de incidencia puntual, que se da en el primer semestre de 2006, para transversalizar género en la Metodología de calificación y selección de proyectos de la Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal-CEREPS y en la Metodología para presentación de proyectos de Inversión Pública.
- Un segundo momento donde se estructura una propuesta de incidencia integral tanto en la normativa, como en la metodología e instrumentos del presupuesto (Matriz de incidencia, Anexo No.1), cuya aplicación se promovió a partir del segundo semestre de 2006 y continuó siendo la guía de trabajo en 2007.

Llegar al segundo momento y contar con la Matriz de Incidencia en el presupuesto fue toda una travesía de acercamientos sucesivos. En la misma se trabajó a mayor profundidad en el

⁸ Entrevista personal, 10 de diciembre de 2007.

⁹ Entrevista personal, 10 de diciembre de 2007.

conocimiento de las bases normativas e instrumentales del presupuesto, y más allá de ello, en la identificación de qué pasos se seguían, qué áreas y qué funcionarios del Ministerio tomaban las decisiones sobre el presupuesto en el día a día.¹⁰

Esta dinámica es analizada por la Coordinadora del Proyecto de la siguiente forma: *El proyecto ha tenido que direccionarse no solamente en una institución o en una acción específica, sino tratar de conseguir varias y ver qué se logra a la final. Pero eso pasa por el hecho de trabajar un tema nuevo, un tema que todavía no termina de verse en la cotidianidad de lo que es el ciclo presupuestario; y yo creo que también por el hecho de que estamos construyendo una primera experiencia. Si bien se ha generado toda una cantidad de metodología para trabajar presupuestos sensibles al género, yo creo que en el caso ecuatoriano eso recién se está contrastando y sacándose nuevos aprendizajes, o sea haciendo la experiencia a la ecuatoriana.* (Gabriela Rosero, Entrevista personal).

¹⁰ El proyecto cuenta con un documento, que describe el ciclo presupuestario al interior del MEF, realizado por la consultora Luz María Tamayo.

V.1 ÍNDICES DE GÉNERO EN LA SELECCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

La cuenta CEREPS se crea en el año 2005, a partir de una reforma a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF). La propuesta principal de esta reforma fue cambiar la distribución de los fondos derivados de los excedentes del precio del petróleo, que el Estado venía reservando desde el año 2002 en la cuenta del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público-FEIREP, con el fin de incrementar la asignación a la inversión social.

Las dos distribuciones se recogen en la siguiente tabla¹¹:

| FEIREP | | CEREPS | |
|------------------------------------|-----|------------------------------------|-----|
| Recompra de deuda | 70% | Crédito Reactivación Productiva | 35% |
| Estabilización ingresos petroleros | 20% | Educación | 15% |
| Educación y Salud | 10% | Salud y Saneamiento | 15% |
| | | Investigación ciencia y tecn. | 5% |
| | | Mantenimiento Red Vial | 5% |
| | | Reparación ambiental y social | 5% |
| | | Estabilización ingresos petroleros | 20% |

Para el año 2006, el monto aproximado de la cuenta CEREPS ascendía a USD 1.000 millones y para la asignación de estos recursos a proyectos sociales en cada uno de los sectores establecidos, las autoridades del MEF establecieron la necesidad de construir un sistema concursable, con una metodología fundamentada en parámetros técnicos, que evite la discrecionalidad en las decisiones de asignación de estos recursos.

La idea propuesta desde el Proyecto IGPFE fue incluir indicadores de género que tuvieran una calificación determinada en esta metodología, de tal forma que aquellos proyectos que tomaran en cuenta género, tuvieran una calificación técnica más alta y por

¹¹ La información técnica se recoge del Primer Informe presentado por la Consultora del Proyecto para este tema Pilar Egúez.

tanto resultaran más “elegibles” técnicamente. Una característica importante de este proceso, por la cual la apuesta del Proyecto CONAMU-UNIFEM fue mayor, era que la metodología construida para la calificación de proyectos CEREPS, pasaría también a ser un componente del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

El trabajo desarrollado por el Proyecto para incorporar género en la metodología de ranqueo de proyectos (CEREPS y SNIP), se constituyó en la primera experiencia de interlocución técnica con el equipo de funcionarios/as del MEF. Uno de los acuerdos establecidos con el MEF fue que la consultora del Proyecto para este proceso trabajara de forma permanente como parte del equipo que impulsaba la construcción de la metodología CEREPS, lo cual amplió las posibilidades de tener un debate en el día a día con funcionarios de Inversión Pública y con los consultores contratados para estructurar esta metodología.¹²

Aunque el objetivo que se propuso desde el Proyecto no parece muy complicado de lograr, el proceso fue mucho más complejo, en tanto la metodología para la asignación de los fondos CEREPS estuvo constituida por tres componentes cuya definición dependía de diferentes entidades:

- a. Componente de Políticas Sectoriales: definido por los entes rectores de los sectores de asignación: Educación, Salud y Saneamiento, Investigación ciencia y tecnología, Mantenimiento y Red Vial, Reparación ambiental y social.
- b. Componente de Inversión Pública: definido por la Subsecretaría de Inversión Pública del MEF.
- c. Componente de prioridad social: definido por la Secretaría Técnica del Frente Social.

Cada componente tenía una ponderación en la calificación total y la construcción de la misma se hizo en procesos diferentes.

¹²No se utiliza el femenino para funcionarios y consultores, porque los principales interlocutores en el trabajo de la metodología CEREPS fueron varones.

La equidad de género no era una política de Estado ●●

La dificultad más alta que se enfrentó en el proceso de construcción de la metodología señalada, se dio en relación al componente de políticas sectoriales, ya que ninguno de los entes rectores de los sectores de asignación había incluido como política explícita o de manera transversal la equidad de género. Cabe señalar que tampoco se incluyó la equidad étnica, demostrándose así la enorme debilidad que existe aún en el Estado ecuatoriano de una comprensión cabal del desarrollo humano y de la responsabilidad que debe asumir frente a la protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas, en un contexto de fuerte discriminación y exclusión de género y etnia. Este hecho expresaba también el poco conocimiento de las entidades públicas de los compromisos del país frente a instrumentos internacionales de derechos humanos, particularmente de la CEDAW.

No incluir la equidad de género como parte de las políticas de cada sector para la cuenta CEREPS, implicaba perder una importante oportunidad para promover el diseño de proyectos sociales que tuvieran en cuenta las necesidades específicas de hombres y mujeres en sus diferentes etapas de vida y promovieran condiciones equitativas de desarrollo.

Otra de las dificultades que se encuentran frecuentemente en los procesos de incidencia de género en políticas públicas y que en este caso se presentó de manera visible, es la baja disponibilidad de información estadística que dé cuenta de las relaciones de género y las condiciones específicas de las mujeres. Precisamente, el componente de Inversión Pública de la metodología, se estructuraba por una serie de indicadores que demandaban la correspondiente disponibilidad de información estadística. Aunque en el país han existido avances en la producción de estadísticas desagregadas por sexo, aún existe mucha debilidad en pensar y diseñar la recolección de estas estadísticas desde un

enfoque de género, es decir, desde la información que interesa recoger en función de las condiciones específicas de vida de hombres y mujeres. Este hecho limita consecuentemente la construcción de indicadores de género y se constituyó en una de las dificultades principales para el trabajo del Proyecto en la metodología.

Si queremos construir presupuestos “sensibles al género”, es necesario levantar estadísticas “sensibles al género”.

Si queremos conocer más sobre la situación entre hombres y mujeres, es necesario realizar más estudios empíricos.

Si queremos incidir en situaciones de inequidad es necesario pasar de lo normativo hacia la construcción de políticas públicas que tomen en cuenta la gestión y administración de los programas.

Informe del Taller de “Revisión intermedia del Proyecto Incorporación de Género en la Política Fiscal del Ecuador”, UNIFEM / CONAMU, Quito, Ecuador, septiembre 25, 2006.

A pesar de las limitaciones señaladas, se logró contar con una importante propuesta técnica de inclusión de indicadores de género en la metodología para los componentes de Salud, Saneamiento, Educación, Obras Públicas, Ambiente, Ciencia y Tecnología y para el componente de Producción. (Anexo 2 Matriz de propuesta CEREPS)

Max Lascano, quien era una de las principales contrapartes del MEF en este proceso, evalúa esta experiencia de la siguiente forma: *Yo creo que lo más importante es tener productos concretos, definir claramente cuál es el aporte que se puede dar y que sea sumamente concreto y que tenga por lo menos una visión de que se puede aplicar, que no es algún indicador muy complicado de cumplir, sino algún indicador sencillo, que pueda valorar lo mejor posible el aporte en el tema género. Al comienzo teníamos alguna dificultad porque tal vez se esperaba mucho más de lo que realmente se podía hacer, ahí creo que hubo unas diferencias; pero luego con el tiempo se llegó a un acuerdo de que tiene que ser algo concreto, que sí contribuya a que la variable género pueda estar medida. Incluso quedó en algunos indicadores, no solamente en uno sino en algunos indicadores.*

V.2 CRITERIOS DE GÉNERO EN LAS DIRECTRICES PRESUPUESTARIAS 2007

El trabajo de incidencia en este período arrojó un resultado adicional significativo: el equipo de Inversión Pública, que participó en el proceso de inclusión de indicadores de género en la metodología CEREPS, incluyó la orientación sobre la utilización de criterios de género en el diseño de Proyectos de Inversión en las Directrices presupuestarias del año 2006, para la elaboración de la pro forma del Presupuesto General del Estado 2007:

En el acápite B.3.4 denominado Directrices Instrumentales del documento que remite el MEF a las entidades públicas, se presentó como segunda directriz la siguiente:

- *Los proyectos y programas de inversión pública, serán evaluados y ordenados de acuerdo a la metodología de ranqueo de proyectos de la SPIP, a través de criterios técnicos como: incidencia en la pobreza, eficiencia, cobertura de atención, estrategia de sostenibilidad, complementariedad, competencia legales del ejecutor, capacidad de gestión, fuentes de financiamiento, estrategias de participación ciudadana, **equidad de género**, impacto ambiental, entre los principales. Criterios ampliamente utilizados y reconocidos en la evaluación social de proyectos.*

En el Formulario No. 3, relativo a los Planes Operativos Anuales (POAs) que deben entregar las diferentes entidades a la Secretaría Nacional de Planificación-SENPLADES, se tiene también la siguiente descripción de uno de los puntos del instrumento o formulario del POA:

*POLÍTICAS PÚBLICAS: Las entidades conforme sus competencias y ámbito de acción, dentro de su plan operativo, podrán complementar la definición de sus objetivos específicos, indicadores y metas con otros aspectos relevantes de política pública relativos a: niñez, adolescencia, edad, étnico-culturales, **género**, medio ambiente.*

Igualmente se entiende que en el detalle de la programación anual se identificarán las correspondientes acciones, productos, planes, programas y proyectos relativos a los temas señalados a efectos de visualizar su aplicación en el plan operativo y posteriormente en su seguimiento y evaluación.

El Convenio interinstitucional, del cual era parte la SENPLADES, y las diferentes estrategias de incidencia desde el Proyecto y desde el CONAMU, confluyeron para que se contara también con la incorporación de indicadores de género en el “Manual para el diseño de los Planes Operativos Anuales (POA)” de las entidades sectoriales emitido por esta institución en 2006, lo que a su vez se vio reflejado en las Directrices presupuestarias 2007, en el anexo relativo a la planificación.

VI. UNA SEGUNDA ETAPA CON RESULTADOS ALENTADORES

El año 2007, el desarrollo del Proyecto IGPFE adquiere otras dimensiones. Como lo ha identificado la Coordinadora del Proyecto, este segundo momento se planifica desde el equipo una incidencia más integral. El cambio de gobierno el 15 de enero de 2007 y correspondientemente el cambio de autoridades en el MEF, imprime también características particulares al proceso que se impulsaba.

Contando con mayores insumos técnicos sobre el ciclo del presupuesto del Estado ecuatoriano y con la experiencia de interlocución con el MEF en el año 2006, el equipo identificó con mayor claridad las líneas de trabajo estratégicas al interior del MEF, en el marco de los objetivos de este eje de incidencia. De esta forma en el primer semestre del 2007 se impulsaron y concretaron las siguientes líneas de trabajo:

- Establecimiento del flujo operativo del ciclo presupuestario de acuerdo a sus distintas fases (elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control).¹³
- Diseño de un Plan de capacitación en presupuestos sensibles al género para los/as funcionarios/as del MEF.
- Incorporación de género en el catálogo presupuestario.

Por su importancia específica nos detenemos en esta última línea de trabajo y sus resultados.

¹³ El flujo incorpora las competencias de cada Subsecretaría del MEF, los actores claves en las decisiones operativas y realiza un análisis de viabilidad de incidencia en cada momento.

VI.1 LA PROPUESTA DE INCLUSIÓN DE GÉNERO EN LOS CLASIFICADORES DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

En términos lógicos, los presupuestos deben responder a la política pública, si la política no corresponde al presupuesto, resulta complejo asegurar el cumplimiento de los objetivos de equidad.

Flérida Guzmán, Los presupuestos públicos en la institucionalización de la perspectiva de género en México.

Los presupuestos públicos son usualmente instrumentos difíciles de manejar e interpretar, lo que no favorece la transparencia fiscal y el acercamiento de la ciudadanía a su análisis para determinar cuáles están siendo las prioridades gubernamentales. Para determinar la asignación de recursos a la igualdad de género se requieren estudios especializados del presupuesto a mayor profundidad con metodologías específicas.¹⁴

Un buen ejemplo al que se recurrió frecuentemente en la negociación con el MEF, fue el de cómo el Presupuesto invisibilizaba la asignación de recursos para el funcionamiento de las Comisarías de la Mujer, que atienden problemáticas de violencia intra familiar, en una partida de gasto corriente del Ministerio de Gobierno; de forma que resultaba casi imposible ubicarlo como un recurso efectivamente asignado por el Estado ecuatoriano para el cumplimiento de la Ley contra la violencia a las mujeres, e incluirlo en la rendición de cuentas sobre este tema.

Un objetivo central del trabajo de incidencia del Proyecto CONAMU-UNIFEM en los clasificadores fue por tanto dotar de mayor transparencia al Presupuesto General del Estado desde una perspectiva de género; de manera que, por un lado, se permitiera el monitoreo de las asignaciones de recursos dirigidas a políticas y programas que promuevan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y, por otro lado, se contara con un instrumento que promoviera un enfoque de género transversal en la planificación y programación presupuestaria de las entidades públicas.

¹⁴Ver: Bethsabé Andía et. al, Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad. Presupuestos Sensibles al Género en la Región Andina, UNIFEM Región Andina, 2004.

La experiencia desarrollada por la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) en Guatemala, de incidencia en el clasificador presupuestario¹⁵, dejó algunas luces en el equipo del Proyecto sobre las posibilidades e importancia de concretar propuestas en este sentido.

¿Qué son los clasificadores presupuestarios? ●●

Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos que permiten organizar y presentar la información que nace de las operaciones correlativas al proceso presupuestario con el objeto de facilitar la toma de decisiones durante el mismo (MEF, 2007).

Para desarrollar el proceso de incidencia en los clasificadores presupuestarios, fue necesario en primer lugar profundizar en el conocimiento de los mismos y producir documentos explicativos sobre este tema. Así, el documento “Propuesta de incorporación de género en el clasificador presupuestario y guía metodológica para su aplicación” producido en el marco del Proyecto¹⁶ señala: *el clasificador presupuestario nos da una lectura total del gasto que se realiza, quién lo realiza, qué tipo de gasto es, dónde se orienta y qué fuente de financiamiento tiene, entre otras informaciones; e incluye el siguiente ejemplo para ilustrar su aplicación:*

¹⁵ Documentada en: SEPREM, Manual del Clasificador Presupuestario de Género, PNDU-ASDI-Ambassade van her Koninkrijk der Nederlanden-SEPREM, Guatemala, 2003.

¹⁶ Escrito por Luz María Tamayo, Consultora CONAMU-UNIFEM.

Un clasificador presupuestario o también denominado “clave presupuestaria” está conformado por una combinación de números y letras que se explica de la siguiente forma:

1 320 1339 G432 001 13 14 73 08 09 001 1

Sector: 1

Institución: 320 (Viene del clasificador institucional)¹⁷

Dirección, Unidad Ejecutora, Unidad Administrativa: 1339
Unidad institucional que toma la decisión sobre ingresos y gastos
(Viene del clasificador institucional)

Función: G432 G: Sector Salud. Actividad:

- 4 Servicios Hospitalarios
- 3 Servicios Médicos de Maternidad
- 2 Provisión de ss. Médicos y
- 001 Número de proyecto

(Viene del clasificador funcional o clasificador de gasto por funciones del Estado)

Ubicación geográfica Provincia: 13 Provincia de Manabí (Viene del clasificador geográfico)

Ubicación geográfica Cantón: 14 Cantón Bahía de Caráquez
(Viene del clasificador geográfico)

Clasificación por tipo de gasto: 73 Gasto de inversión (Viene del clasificador de gasto)

Clasificación económica del gasto:

- 08 Bienes de Inversión
- 09 Medicinas y productos. Farmacéuticos
- 001 Medicinas y productos farmacéuticos para PMGYAI
(Viene del clasificador de gasto)

Fuentes de financiamiento: 1 Preasignación (Viene del clasificador de gasto)

¹⁷ Las definiciones de cada uno de los clasificadores pueden consultarse en la página web del MEF: www.mef.gov.ec

Los componentes de la propuesta ●●

Se trata de que los que programan la pro forma presupuestaria sobre la base de la planificación, estén pensando siempre que hay un enfoque de género de por medio.

Hugo Muñoz, ex Subsecretario de Presupuesto del MEF.

Cuando se realizó en el primer trimestre de 2007 la propuesta de incorporación de género en los clasificadores en el marco del Proyecto IGPF, el MEF se encontraba en un proceso de reformulación global de la programación y ejecución presupuestaria, en el marco de un cambio del Sistema de Administración Financiera, lo que se constituyó en una coyuntura favorable para concretar los cambios propuestos a los clasificadores. Hugo Muñoz del MEF explica esta reformulación: *Esta nueva visión del presupuesto es una visión de presupuesto por resultados, en el cual parte de una relación insumo-producto; usted tiene recursos, tiene insumos, que se combinan de alguna manera y eso genera producción; estructura el presupuesto por programas, y esos programas indican metas de producción que están en función de los objetivos anuales que usted quiere conseguir. Entonces hay un cambio conceptual en la parte de la programación presupuestaria, que está atada a la planificación, sobre la base de metas-resultados.*

La propuesta del Proyecto IGPF tuvo dos componentes:¹⁸

1. Incorporar en el nuevo Clasificador Funcional del Presupuesto la función de *Igualdad de Oportunidades*, cambiando, por un lado, la denominación anterior de “*desarrollo integral de la mujer*” y por otro garantizando que quedara derivada de la función de *Protección Social*¹⁹ en un segundo nivel; sin embargo, esta última propuesta no se concretó, ya que fue incluida en un nivel menor al propuesto, como se explica a continuación:

¹⁸ La información técnica se recoge del Informe presentado por la Consultora del Proyecto para este tema Luz María Tamayo.

¹⁹ El clasificador funcional comprende las siguientes funciones: Servicios Públicos Generales, Defensa, Orden Público y Seguridad, Asuntos Económicos, Protección Ambiental y de la Biodiversidad, Vivienda y Servicios Comunitarios, Salud, Recreación-Cultura y Religión, Educación y Protección Social.

| | |
|--|---|
| CLASIFICADOR FUNCIONAL ANTERIOR ²⁰ | |
| J000 Bienestar y Protección social (función principal) | |
| J900 Otros servicios de protección social | |
| J910 Otros servicios de protección social | |
| J915 Desarrollo integral de la mujer | |
| PROPUESTA DEL MEF DE NUEVO CLASIFICADOR FUNCIONAL | |
| 710 Protección Social (función principal) | |
| 7101 | Enfermedad e incapacidad |
| 7102 | Edad avanzada |
| 7103 | Supervivencia |
| 7104 | Familia e hijos |
| 7105 | Desempleo |
| 7106 | Vivienda |
| 7107 | Exclusión social |
| 7108 | Investigación y desarrollo: Protección social |
| 7110 | Protección social |
| PROPUESTA PROYECTO IGPFE | |
| 710 Protección Social (función principal) | |
| | |
| 7106 | Vivienda |
| 7107 | Igualdad de oportunidades |
| 710 Protección Social (función principal) | |
| | |
| 7106 | Vivienda |
| 7107 | Igualdad de oportunidades |
| 7108 | Exclusión social |
| 7109 | Investigación y desarrollo: Protección social |
| 7110 | Protección social |
| CLASIFICADOR FUNCIONAL ACTUAL ²¹ | |
| J00 Protección Social (función principal) | |
| J10 Protección Social por enfermedad e incapacidad | |
| | |
| J60 | Protección social para vivienda |
| J70 | Protección de la exclusión social |
| J71 | Igualdad de Oportunidades (Género) |

Según la normativa del MEF, el Clasificador Funcional *Tiene como propósito identificar la naturaleza de las funciones a las que corresponde el gasto que realizan las instituciones como consecuencia de las acciones que se ejecutan y los bienes y servicios terminales que producen para satisfacer las demandas de la sociedad. Presenta el gasto público según la naturaleza de los bienes y servicios que se suministran a la comunidad.*²²

²⁰ La información de los tres primeros cuadros está tomada de Tamayo, Luz María, op.cit.

²¹ Información tomada del "Catálogo Finalidad-Función" del PGE del MEF al 2008.

²² MEF, Normativa del Sistema de Administración Financiera (Acuerdo 447 de 29 diciembre 2007), www.mef.gov.ec

2. Incorporar las políticas del Plan de Igualdad de las Mujeres Ecuatorianas (PIO) en el Catálogo de Orientación del Gasto del Presupuesto General del Estado.

El carácter altamente participativo con el que se elaboró el PIO ecuatoriano en el año 2004, y la integralidad y el enfoque de derechos de su contenido, habían permitido posicionarlo como “un instrumento técnico-político que recoge la demanda de las mujeres diversas del país”²³. El 9 de marzo de 2006 el Presidente de la República, Dr. Alfredo Palacios, suscribió el Decreto Ejecutivo No. 1207-A²⁴; a través del cual, se declara al PIO Política del Estado ecuatoriano y manda sea adoptado por todas las entidades de la Administración Pública Central e Institucional en sus Planes Operativos institucionales. Por tanto, incorporar las políticas del PIO al Presupuesto del Estado se constituía en un avance instrumental muy importante en el cumplimiento de este mandato y en la apropiación del PIO como política de Estado.

Lograr acuerdos sobre los cambios propuestos en los clasificadores demandó una interlocución permanente de la consultora del Proyecto IGPFE encargada de este proceso, con el equipo del MEF, particularmente con la Subsecretaría de Presupuestos. Para Raquel Coello, de UNIFEM, estos procesos demandan además una argumentación técnica sólida: *lo deseable es que este tipo de generación de ideas puedan ser trabajadas desde el interior del MEF, pero como eso todavía no era posible, yo sí que creo que fue clave el que hubiera apoyos técnicos externos que construyeran la propuesta, que dieran los insumos y facilitaran la negociación, porque no es lo mismo ir a negociar con el MEF diciendo solamente “porque no metemos un clasificador”, que tú vayas, te hayas estudiado como funcionan los clasificadores, hayas hecho una propuesta que sea coherente con tus objetivos, que diga exactamente que implica el tema de la equidad de género, y que con esa propuesta ya sólidamente construida, vayas a negociar.*

²³ CONAMU, Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas 2005-2009, versión multimedia.

²⁴ Publicado en el Registro Oficial No. 234 de 22 de marzo de 2006.

Con fecha 4 de mayo de 2007, el CONAMU recibió un Oficio del Subsecretario General de Finanzas, confirmando la incorporación de las propuestas del clasificador de género en el Presupuesto General del Estado (Anexo No. 3).

De esta forma, el Catálogo de Orientación del Gasto del presupuesto del Estado ecuatoriano se estructura para el año 2008 con los siguientes dos componentes:

- a. Las políticas generales y específicas del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por SENPLADES.
- b. Las políticas generales y específicas del Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas.

De acuerdo a la nueva Normativa del Sistema de Administración Financiera la Clasificación por orientación del gasto tiene la siguiente función: *Vincula las actividades de los programas contenidos en los presupuestos institucionales con los objetivos y metas estratégicos de la planificación global o determinadas políticas públicas para verificar en que medida están siendo incorporadas en el presupuesto, así como facilitar su seguimiento en la ejecución presupuestaria*²⁵. El catálogo de orientación del gasto no es visible en la partida presupuestaria, sin embargo, *al estar atado a una determinada actividad y consecuentemente a las actividades presupuestarias que la componen, permite reportar su ejecución*²⁶.

²⁵MEF, op.cit.

²⁶Tamayo, Luz María, op.cit.

En este Catálogo se recoge los cuatro subsistemas de derechos establecidos en el PIO y las políticas específicas de cada subsistema de la siguiente manera:

| Orient. Gasto | Direcc. Gasto | Política General | Política Especif. | DESCRIPCIÓN |
|---------------|---------------|------------------|-------------------|---|
| 01 | | | | ORIENTACIÓN DEL GASTO |
| 01 | 01 | | | DESARROLLO HUMANO DEL ECUADOR |
| ... | ... | ... | | En esta parte se listan con su código respectivo los 12 objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo |
| 01 | 02 | | | POLÍTICA DE ESTADO IGUALDAD DE OPORTUNIDADES |
| 01 | 02 | 01 | | PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA, EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA |
| 01 | 02 | 01 | 01 | Participación Social |
| 01 | 02 | 01 | 02 | Participación Política |
| 01 | 02 | 01 | 03 | Ejercicio de la ciudadanía |
| 01 | 02 | 01 | 04 | Gobernabilidad democrática |
| 01 | 02 | 02 | | PROTECCIÓN A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, A LA PAZ, SALUD, DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS Y ACCESO A LA JUSTICIA |
| 01 | 02 | 02 | 01 | Paz y violencia |
| 01 | 02 | 02 | 02 | Salud y Derechos sexuales y reproductivos |
| 01 | 02 | 02 | 03 | Acceso a la justicia |
| 01 | 02 | 03 | | DERECHOS CULTURALES, INTERCULTURALES, EDUCACIÓN, CALIDAD DE VIDA Y AUTONOMÍA |
| 01 | 02 | 03 | 01 | Derechos culturales, interculturales |
| 01 | 02 | 03 | 02 | Educación |
| 01 | 02 | 03 | 03 | Calidad de vida y autonomía |
| 01 | 02 | 04 | | DERECHOS ECONÓMICOS, AMBIENTALES, TRABAJO Y ACCESO A RECURSOS FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS |
| 01 | 02 | 04 | 01 | Derechos económicos |
| 01 | 02 | 04 | 02 | Derechos ambientales |
| 01 | 02 | 04 | 03 | Derecho al trabajo |
| 01 | 02 | 04 | 04 | Acceso a recursos financieros y no financieros |

La incorporación de la propuesta de género presentada por CONAMU y UNIFEM en el Presupuesto del Estado ecuatoriano constituyó, como vemos, un logro significativo de este proceso. Hugo Muñoz del MEF expone su criterio sobre la importancia y perspectiva de este mecanismo: *Cuando yo estructuro un presupuesto y defino una actividad necesariamente tengo que definir la función a la que va atado y la política a la que va atado. Entonces esto, ¿en qué ayuda? En que si se programó en un determinado programa ciertas actividades que tienen que ver con enfoque de política de Igualdad de Oportunidades o enfoque de género, siempre se puede hacer un seguimiento respecto de las acciones que están ejecutando las instituciones de esos programas y esas acciones se revelan en los estados de ejecución presupuestaria, porque el reporte de la ejecución presupuestaria va hasta ese nivel; eso debería darnos pistas de cómo esas actividades contenidas en los programas se están llevando a cabo por parte de las instituciones.*

VI.2 LA CREACIÓN DE LA UNIDAD DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PARA LA IGUALDAD ECONÓMICA DE GÉNERO EN EL MEF

La posibilidad de crear un mecanismo institucional que promoviera el enfoque de género en la política económica y fiscal desde el interior del MEF, siempre fue una expectativa latente en el proceso de incidencia que llevaban adelante CONAMU y UNIFEM. Aunque se ensayaron algunas ideas sobre este mecanismo desde el año 2005, fue con la designación del Ministro Ricardo Patiño y su equipo de trabajo en la Cartera de Economía y Finanzas en enero de 2007, que se concretó un proceso en este sentido.

Partiendo de una confluencia en el objetivo de promover la vigencia de los derechos económicos de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades y existiendo una interlocución previa del equipo del Proyecto IGPFE con parte del equipo económico del Presidente Rafael Correa, cuando estuvo al frente del MEF (año 2005), a partir de la posesión de las nuevas autoridades se

estableció una nueva interlocución y acuerdo para avanzar en la institucionalización de un mecanismo de género al interior del MEF.

Con la constitución de la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria promovida por el equipo del Ministro Patiño, con el apoyo del Proyecto IGPFEE CONAMU-UNIFEM²⁷, se crea como parte de la misma, la Unidad de Coordinación de políticas para la igualdad económica de género, con la siguiente Misión:

*Diseñar y evaluar políticas encaminadas a la plena aplicación de los derechos económicos de las mujeres y a la igualdad económica de género, reconociendo el aporte de los hogares como unidades económicas.*²⁸

El trabajo que se desarrollaba desde el Proyecto IGPFEE para la incorporación de género en el presupuesto pasaba a ser parte fundamental del ámbito de acción de esta Unidad, y en efecto, a partir de su creación en el primer semestre de 2007, pasa a tener parte activa en estos procesos de incidencia desde lo interno del Ministerio.

²⁷La Consultora del Proyecto IGPFEE para este proceso fue la Magdalena León.

²⁸MEF, Proyecto de creación de la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria.

VII. LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS ENCONTRADOS EN EL PROCESO DE INCIDENCIA EN EL PGE

La relación del Estado con las mujeres ●●

Los espacios públicos erigen barreras a la incorporación de algunos temas y sujetos sociales. Desde su interior se ejercen presiones para excluir a los actores más débiles o divergentes y los criterios de prioridad hegemónicos llevan a considerar algunos problemas en menoscabo de otros.

Virginia Guzmán, La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de Análisis, CEPAL, 2001.

Trabajar en presupuestos sensibles al género implica necesariamente develar la relación del Estado con las mujeres, que subyace a las decisiones de asignación de recursos y que se torna poco descifrable en los instrumentos del presupuesto. Tratar de identificar como el Estado refleja su preocupación por la vida de las mujeres a través del presupuesto es complejo, como lo señala Alison Vásquez, consultora del Proyecto IGPFE: *el centro, el eje de la política no es un ciudadano, una ciudadana, una persona, un ser humano, sino un objetivo general. Elevar la matrícula por ejemplo, así, una cosa grande. No es específicamente un sujeto, el sujeto de la política no es ubicable*.²⁹

La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, reconocida jurídicamente en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no es una igualdad que ha sido cumplida y traducida en los hechos. Para Alda Facio, entre las causas para que la discriminación de sexo no sea eliminada, está *“la falta de voluntad política de quienes tienen el poder para hacerlo”*. El principio de la responsabilidad del Estado en la promoción y garantía de los derechos humanos de los/as ciudadanos/as y su concreción en asignaciones específicas de presupuesto, en la práctica, ha sido una conquista progresiva y compleja, que han

²⁹Entrevista personal, 19 de diciembre de 2007.

llevado adelante los diferentes movimientos sociales y en particular el movimiento de mujeres. Como lo describe Rocío Rosero: *la relación del Estado con las mujeres es una relación ambivalente, ambigua muchas veces, paternalista, que refleja poco interés en la asignación de recursos, eso es absolutamente visible. Por el lado de las mujeres hay una lucha denodada por conseguir ese espacio en el marco del ajuste, en el marco de la mezquindad, del chiquitito presupuesto para hacer obras casi titánicas y es así como se consiguen cosas como la Ley 103, las Comisarías de la Mujer, rasguñando, rasguñando, la Ley de Maternidad Gratuita, para poner a funcionar al sistema de salud bajo un modelo descentralizado que en la práctica no funciona, porque no hay sistema de salud, porque ese es el producto de 20 años de desarmaje de la institucionalidad del Estado, bajo el modelo neoliberal.*

Revisar la experiencia del Proyecto de IGPFE nos remite precisamente a reflexionar de manera concreta la forma en que el Estado asume esta responsabilidad, o la descuida, y a palpar algunos de los factores que conspiran para que la igualdad de género no sea un objetivo de la política fiscal, como aún no lo es de manera general en la mayoría de los ámbitos de la gestión pública. Desde los análisis teóricos de la crítica feminista a la teoría económica, hasta los innumerables estudios empíricos contemporáneos sobre los efectos de la aplicación del modelo neoliberal, se ha demostrado que la política económica no es neutra y tiene efectos diferenciados sobre la vida de las mujeres y de los hombres. Por tanto, una de las primeras grandes barreras de la incidencia en presupuestos está dada precisamente, como lo han señalado ya muchas autoras, por la *ceguera de género* en las concepciones de los modelos económicos y su aplicación.

Entrábamos en el mismo pastel de la restricción del gasto social ●●

En Ecuador, la aplicación del modelo neoliberal se inicia en la década de los 80 y su aplicación por más de dos décadas ha tenido afectaciones específicas, desde el análisis del cumplimiento de derechos. Sin desconocer los beneficios derivados de una

idea que me parece han tenido sistemáticamente las autoridades. Te hablan y está bien “hagamos el ejercicio”, pero por acá yo sigo haciendo mis proyecciones por otro lado. No hay, desde arriba, ese convencimiento (Alison Vásconez, Entrevista personal).

La visión interna de la Coordinadora de la Unidad de Coordinación de Políticas para la igualdad económica de género del MEF, confirma esta evaluación: *es como que las personas del CONAMU son las únicas que tienen que trabajar en el tema y nosotros no nos vemos como parte obligada, comprometida a hacer lo que nos corresponde. Soraya Arévalo.*

Como ya se mencionó, los cambios frecuentes de las autoridades y sus equipos en el MEF fue una constante que tornó complejo el proceso en varios momentos. Otras dificultades fundamentales, como la incomprensión del papel redistributivo de la política fiscal, la discrecionalidad en la toma de decisiones de asignación de recursos, la resistencia al cambio y la invisibilidad de los sujetos de derechos en el presupuesto, fueron señaladas por las impulsoras de esta experiencia como parte de las barreras que enfrentó este proceso de incidencia.

VIII. FACTORES QUE FAVORECIERON EL PROCESO

La convicción compartida de la pertinencia e importancia del proceso de incidencia en el presupuesto del Estado desde el enfoque de género, por parte de las autoridades del CONAMU y de UNIFEM, así como de sus equipos técnicos, fue fundamental para impulsar de manera sostenida los objetivos de este Proyecto y diseñar estrategias que permitieran abordar las barreras señaladas. La alianza de estas dos instituciones, desde sus misiones y aportes propios, es vista como una fortaleza que permitió aunar esfuerzos, complementar saberes técnicos y operativos y sostener un proceso a todas luces ambicioso.

La dinámica de mantener el debate sobre el tema en cursos o foros nacionales, promovidos por CONAMU y UNIFEM en coordinación con FLACSO-Ecuador, así como los espacios abiertos de intercambio promovidos por FLACSO-México y UNIFEM a nivel regional, motivaron y fortalecieron la retroalimentación permanente de las líneas de trabajo del Proyecto. Conocer experiencias similares que se aplican en otros países, con sus resultados y también sus limitaciones, permitía al equipo sentirse parte de una *Red más amplia*, no formalizada quizás, pero en la que las lecciones aprendidas por cada una, se volvían una fortaleza común.

Yo ahí veo un plus muy importante en el trabajo de UNIFEM: la instalación de capacidades en los distintos países y en los distintos niveles, en la sociedad civil, en la academia, en las propias instituciones públicas –hablemos de maquinarias de género o hablemos de instituciones sectoriales, de economía o de hacienda o finanzas. Pero ese es un trabajo de mediano y largo plazo, no es un trabajo ni de cinco, menos aún de tres años, es un trabajo que tiene una gran perspectiva y que tiene que tener una continuidad (Rocío Rosero, Entrevista personal).

IX. LAS PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS

La dinámica impresa por los ritmos de trabajo y de coordinación no siempre permite registrar los aprendizajes cotidianos y es posible que queden fuera muchos elementos necesarios para socializar y retroalimentar las experiencias, aunque con seguridad se han plasmado ya en las ideas y acciones operativas diarias, así como a futuro se reflejarán en las nuevas acciones a emprenderse.

El proceso de documentar esta experiencia ha permitido recoger algunos de estos aprendizajes, relacionados con el eje del Proyecto IGPF que se ha trabajado en esta ocasión:

La experiencia ganada ●●

El valor de las iniciativas de presupuestos de género es que proporcionan una vía práctica de transversalizar el género en la agenda de los departamentos más poderosos del gobierno. Promueven el acceso de organizaciones de mujeres, mujeres representantes electas y Ministras de la Mujer al departamento de finanzas. Nos capacitan para 'seguir el dinero' desde la perspectiva de las mujeres pobres y promover el uso de los recursos públicos para alcanzar la justicia de género.³⁰

UNIFEM, Iniciativas de Presupuestos de Género: Estrategias, Conceptos y Experiencias, 2002.

Un primer aprendizaje remite a la misma experticia que se desarrolla en el día a día para lograr aperturas y alianzas interinstitucionales, particularmente con aquellas entidades que tradicionalmente no han sido tenidas en cuenta en los procesos de incidencia de género en el Estado, teniendo en cuenta sus propios contextos y agendas institucionales. Como lo señala Raquel Coello, de UNIFEM: *Creo que es un aprendizaje el cómo las oficinas gubernamentales de la mujer van ganándose este tipo de huecos, más allá de tener buenas relaciones con las instituciones de lo social, buscarse sus huecos en las institucionalidades de planificación y de finanzas, donde se parte*

³⁰ Texto original en Inglés. Traducción libre

el pescado, donde se toman las decisiones. Después está el tema, eso sí, de tratar de buscar unos espacios de prioridades del propio Ministerio, para poder alinearse y encontrar las puertas de entrada que al Ministerio también le convengan. Es importante cuando se negocia con los Ministerios de Finanzas, hacerlo para apoyar también sus agendas de trabajo, porque sino ellos siempre lo ven como una carga extra, como que eso no es parte de sus prioridades.

Desarrollar propuestas técnicamente fuertes ●●

Desde el nivel global hay conciencia de que el proyecto no recoge todo nuestro entendimiento ni pretendemos hacerlo todo. La idea es llegar a un punto de que si alguien- por ejemplo el Ministerio de Economía y Finanzas- nos dice que sí está dispuesto a incluir género en presupuestos, pero no sabe cómo hacerlo, nosotras estemos en capacidad de decirle: ¡Así es y éstas son las herramientas! No queremos hacer el trabajo del Gobierno, queremos aprender y producir conocimientos.

Informe del Taller de "Revisión intermedia del Proyecto Incorporación de Género en la Política Fiscal del Ecuador", UNIFEM / CONAMU, Quito, Ecuador, Septiembre 25, 2006.

Respaldando el lobby permanente que demandan estos procesos, es necesario contar además con una fortaleza técnica que posibilite una argumentación y debate sólidos sobre las propuestas de presupuestos sensibles al género, acorde con el marco teórico, metodológico y normativo de equidad de género y derechos humanos que las promueven. La siguiente opinión se refiere en este sentido: *Me parece que sí hay que estar adentro con una presencia fuerte, técnica además, al mismo nivel y con el mismo lenguaje y que esté pensando esa política. Yo sí creo que es necesario que haya actoras directamente ahí, involucradas.* Alison Vásquez, Consultora del Proyecto IGPFE CONAMU-UNIFEM.

Realizar un acompañamiento permanente ●●

La transversalización o mainstreaming de género en el Estado demanda echar a andar estrategias diversas y flexibles. Estos procesos implican identificar en el día a día coyunturas favorables o desfavorables, aperturas y resistencias, frente a las cuales deben surgir de forma creativa nuevas alternativas que permitan conseguir resultados positivos y consolidar los avances. La barrera que se enfrenta, como hemos visto, es compleja y va desde las estructuras, culturas institucionales y las voluntades políticas de alto nivel hasta las voluntades personales, y es importante mantener la idea de que cada funcionario o funcionaria puede ser un potencial aliado estratégico del proceso. Al respecto compañeras del equipo del Proyecto señalaron:

Es un tema también de ir sensibilizando de funcionario en funcionario. En el caso de los clasificadores, considero que fue una suerte de estar ahí, de sensibilizar a una persona clave dentro de la Subsecretaría de Presupuesto, y estar acompañándolo, de estar generando las propuestas. (Gabriela Rosero, Coordinadora del Proyecto IGPFE CONAMU-UNIFEM, Entrevista personal).

Existen muchas prácticas entre los funcionarios de los diferentes ministerios que son un poco informales, que si bien está en la normativa, o está en los instrumentos, no te sirve, porque hay un nivel superior político muchas veces, o de funcionarios técnicos, que te obliga a estar ahí. (Lorena Barba, Asistente técnica del Proyecto IGPFE CONAMU-UNIFEM, Entrevista personal).

X. LOS DESAFÍOS: “NOS QUEDA EL RETO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN”

El equipo del Proyecto IGPF coincide en señalar que la sostenibilidad del Proyecto no está dada y que es necesario continuar trabajando las principales condiciones para ello. En este sentido, la Coordinadora del Proyecto señala: *nos queda el reto de la institucionalización, apostado a través de la Unidad de género y la Subsecretaría de Presupuestos* [del MEF].

Se señalan además otros desafíos:

- Dar seguimiento a la aplicación de los clasificadores de género y demás herramientas construidas por parte de las entidades y medir su impacto.
- Consolidar la interlocución entre CONAMU y UNIFEM para dar continuidad y fortalecer la implementación de esta propuesta.
- Construir y mantener la voluntad, tanto política como técnica, y generar una capacidad instalada al interior de SENPLADES y del Ministerio de Economía.

La propuesta iniciada por el Proyecto IGPF ha dado sus primeros pasos y en el período documentado (marzo 2005-julio 2007) nos deja los primeros resultados y lecciones. Aunque su ejecución concluye a fines del año 2008, el proceso planteado por CONAMU y UNIFEM es sin duda una apuesta de más largo plazo, que debe comprometer de manera efectiva el *principio de responsabilidad del Estado* frente a los derechos de las mujeres, establecido en la CEDAW, principalmente de la gestión que lleven adelante la SENPLADES, el MEF y el CONAMU para dar seguimiento y fortalecer los avances conseguidos, e incluir de manera definitiva los principios de igualdad, equidad y no discriminación, como ingredientes fundamentales de la estructura presupuestaria, dirigidos a concretar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ecuatorianos/as.

GLOSARIO

| | |
|----------------------|--|
| CEDAW | Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (Siglas del nombre en inglés) |
| CEREPS | Cuenta Especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal |
| CONAMU | Consejo Nacional de las Mujeres |
| FEIREP | Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público- |
| FLACSO | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| INEC | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos |
| LOREYTF | Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PIO | Plan de Igualdad de Oportunidades |
| Proyecto IGPF | Proyecto Incorporación de Género en la Política Fiscal en el Ecuador |
| PGE | Presupuesto General del Estado |
| SENPLADES | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo |
| SNIP | Sistema Nacional de Inversión Pública |
| UNIFEM | Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer |

Andía, Bethsabé et. al., *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad Presupuestos Sensibles al Género en la Región Andina*, UNIFEM Región Andina, 2004.

CONAMU, *Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Ecuatorianas 2005-2009*.

Guzmán, Virginia, *La Institucionalidad de género en el Estado: Nuevas Perspectivas de Análisis*, Serie Mujer y Desarrollo No.32, CEPAL, Santiago de Chile, marzo 2001.

Klot, Jennifer (Coord.), et. al., *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, UNIFEM, 2002.

López, Irene (Coord.), et. al., *Género y políticas de cohesión social. Conceptos y experiencias de transversalización*, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP), 2007

Ministerio de Economía y Finanzas, *Presupuesto General del Estado 2007: Directrices Presupuestarias*, Julio 2006.

Ministerio de Economía y Finanzas, Catálogos presupuestarios 2008.

Ministerio de Economía y Finanzas, Normativa del Sistema de Administración Financiera, www.mef.gov.ec

Naciones Unidas/Consejo Económico y Social, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Ecuador. 07/06/2004, E/C.12/1/Add.100. (Concluding Observations/Comments).

Pareja Mauricio, Baquero, Marco, "Canje, Conversión y Reducción de deuda pública: el caso ecuatoriano", En: Apuntes de Economía No.28, DGE-BCE, 2003.

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

SEPREM, "Manual del Clasificador Presupuestario de Género", PNDU-ASDI-Ambassade van her Koninkrijk der Nederlanden-SEPREM, Guatemala, 2003.

STMCDs, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE, V.4.5

Vásconez, Alison, Calero, Carla, "Ecuador: Política Fiscal con enfoque de género en el presupuesto Nacional", CONAMU-UNIFEM, 2004.

Documentos del Proyecto "Incorporación de Género en la Política Fiscal del Ecuador 2005-2008" CONAMU-UNIFEM:

Armas, Amparo, Presentación institucional al Taller de Revisión intermedia del Proyecto "Incorporación de Género en la Política Fiscal del Ecuador 2005-2008" CONAMU-UNIFEM, Septiembre de 2006.(ppt)

Egüez, Pilar, Informe de la Consultoría para Transversalizar Género en la Metodología de asignación de méritos para fondos CEREPS y en la Metodología para presentación de proyectos de Inversión Pública, Mayo 2006.

Rosero, Gabriela, Experiencia de implementación de presupuestos sensibles al género: Incorporación de Género en la Política Fiscal, Octubre de 2006.(ppt)

Rosero Gabriela, Proyecto Incorporación de Género en la Política Fiscal CONAMU-UNIFEM, "Explicación de la propuesta de incidencia en los clasificadores presupuestarios presentada al Ministerio de Economía y Finanzas", 2007.

Portaluppi, Carolina, "Informe del Taller de Revisión intermedia del Proyecto Incorporación de Género en la Política Fiscal del Ecuador 2005-2008 CONAMU-UNIFEM, Quito, Ecuador, Septiembre 25, 2006.

Tamayo, Luz María, "Propuesta de incorporación de género en el clasificador presupuestario y guía metodológica para su aplicación", Proyecto Incorporación de Género en la Política Fiscal del Ecuador CONAMU-UNIFEM, 2007.

UNICEF, "El Gasto Social en el Presupuesto 2007". ppt.

UNIFEM, GRB Reporte Ecuador I

UNIFEM, Ecuador Reporte de Medio Término, Anexo No.1

UNIFEM, GRB Reporte Ecuador II

Entrevistas realizadas: ●●

- Rocío Rosero, Directora del CONAMU período 09-2003 – 07-2007.
- Raquel Coello, Coordinadora del Area de Reducción de la Pobreza, UNIFEM-RA.
- Gabriela Rosero, Coordinadora del Proyecto IGPFE CONAMU-UNIFEM.
- Lorena Barba, Asistente técnica del Proyecto IGPFE CONAMU-UNIFEM.
- Alison Vásquez, Consultora del Proyecto IGPFE CONAMU-UNIFEM.
- Soraya Arévalo, Coordinadora de la Unidad de igualdad económica de género del MEF.
- Max Lascano, Ex-funcionario de la Subsecretaría de Inversión Pública del MEF.
- Hugo Muñoz, Ex-Subsecretario de Presupuestos del MEF.

ANEXO 1

Propuesta de agenda para incidencia en el mecanismo actual de presupuestación



| | | | | | |
|---|--|---|--|--|--|
| | | Insumo: -Análisis de los Planes Operativos institucionales para la ejecución de políticas, planes y programas pro-equidad de género y de la proforma presupuestaria 2007 -Análisis de la Proforma Presupuestaria con enfoque de género -Análisis del Gasto Social con enfoque de género en dos programas sociales: Ley de Maternidad Gratuita y la Ley de Violencia | Insumo: | Proyecto de PPFEG-Consultorías del Proyecto | |
| 2 | Políticas pro-equidad planificadas y presupuestadas | Reprogramación de los Planes Operativos Anuales Institucionales (POAS) 2007 para la ejecución de los compromisos presupuestarios en el marco de los Planes, programas y políticas pro-equidad de género, Píctaje presupuestario en un ministerio sectorial para la asistencia técnica para la inclusión del enfoque de género en el proceso de planificación y presupuestación | Acompañamiento a las Instituciones en la elaboración de los POAs 2008 y 2009 para la incorporación de acciones y proyectos dirigidos a las Políticas Pro equidad | Proyecto de PPFEG- Consultorías del Proyecto-Responsables Planificación Ministerio Píctaje | Directrices Presupuestarias 2008 y 2009 e Instructivo Metodológico para elaboración de los POAs incluyen criterios de equidad de género. |
| | | Insumo: Trabajo con instituciones vinculadas a las Políticas, planes y programas pro-equidad de género para visibilizar y definir acciones/actividades a ejecutarse en el 2007 en el marco de sus compromisos presupuestarios; -Documento de diagnóstico para la incorporación de género en la planificación y presupuestación con dos ministerios sectoriales, Ministerio de Educación y, de Salud Pública -Acompañamiento técnico a un ministerio sectorial para el proceso de planificación y presupuestación. | Insumo: Políticas pro equidad explicitadas en el Plan de Gobierno y en las Directrices Presupuestarias | CONAMU y el resto de Instituciones vinculadas con: Ley 103, Plan de Trata y Plan de Erradicación de los delitos sexuales en el Ambiente Educativo / CONAMU | |
| 3 | Directrices presupuestarias reflejan criterios de equidad de género para mayor asignación de recursos a políticas, planes y programas pro-equidad de género | Lineamientos de política económica e inversión recogen criterios de equidad de género: Directrices presupuestarias 2008 incluyen equidad de género como criterio para selección de proyectos de Inversión Pública | Criterios de equidad de género elevado a rango de normativa a través de Decreto Ejecutivo o Decreto Ministerial Política pro-equidad explicitada | Trabajo conjunto entre responsables del Proyecto PPFEG-Consultorías y funcionarios/as del MEF | Directrices Presupuestarias 2008 y 2009 e Instructivo Metodológico para elaboración de los POAs incluyen criterios de equidad de género. |

| | | | | | |
|---|--|--|---|---|--|
| | | Insumo: Directrices Presupuestarias del año 2007: Criterios de género incluidos como criterio de selección de proyectos de inversión pública | Guía metodológica para incorporar género en la elaboración de proyectos de inversión pública y explicativo de criterios de selección de proyectos | Trabajo conjunto entre responsables del Proyecto PPFEG-Consultorías y funcionarios/as del MEF | Guía metodológica y explicativo |
| 4 | Proforma del Presupuesto General de Estado incorpora un reporte de género | Reporte del Presupuesto 2007 y de la Proforma 2008 Reporte PAI de Género 2007 y 2008 | Reporte de inversión y gastos en género anexo a la Pro forma, o incluido como apartado dentro de la Presentación de la misma al Congreso (trabajada desde el Ministerio de Economía) Metodología para elaboración de reporte | Trabajo conjunto entre responsables del Proyecto PPFEG-Consultorías y funcionarios/as del MEF | Resolución MEF |
| 5 | Sistemas de Información SIGEF Y SNP incorporan cambios que visibilizan las asignaciones orientadas a la equidad de género | Propuesta de incorporación de Género en clasificadores presupuestarios socializada y validada. | Experiencia piloto de propuesta de inclusión de género en clasificadores presupuestarios, al SIGEF Y al SNP | Trabajo conjunto entre responsables del Proyecto PPFEG-Consultorías y funcionarios/as del MEF | Resolución MEFReformatoria de Clasificador |
| 6 | Política de Inversión y Sistema Nacional de Inversión Pública incorpora criterios de equidad de género | Propuesta de Incorporación de criterios de equidad de género en la formulación y selección de proyectos de inversión pública Insumos: Documento de Incorporación de Género en la metodología de ranqueo de proyectos de inversión y de proyectos a ser financiados con recursos CEREPS - Documento de Propuesta para Diseño del Índice de género para la medición y evaluación de los proyectos de inversión pública - Documento de Sistematización del Sistema Nacional de Inversión Pública | Reglamento Institucional incorpora criterios de género para la elaboración y selección de proyectos de inversión pública Guía metodológica para incorporar género en la elaboración de proyectos de inversión pública y explicativo de criterios de selección de proyectos | Trabajo conjunto entre responsables del Proyecto PPFEG-Consultorías y funcionarios/as del MEF | Institucionalización de Criterios de formulación y selección de proyectos de inversión pública |
| 7 | Institucionalización mecanismo de género en el Ministerio de Economía | Generación de capacidades institucionales en presupuesto sensibles al género: Talleres de sensibilización y Capacitación en Economía y Género y Presupuestos Sensibles al Género Intercambio de experiencias de trabajo sobre este temático en el país. | Conformación de una Unidad de Género en el Ministerio de Economía | Trabajo conjunto entre responsables del Proyecto PPFEG-Consultorías y funcionarios/as del MEF | Decreto Ministerial creación Estructura MEF incorpora Unidad de Género |



ANEXO 2

Resumen de propuestas de género en la metodología CEREPS de calificación por criterios de política ¹



¹ En: Informe final de Consultoría de Pilar Egüez Guevara, Mayo 2006, Proyecto IGPFE CONAMU-UNIFEM

| | | | | | | | | |
|-------------|--------------------------------|---|---|---|---------------------|--|--|---|
| | | | | | Valor ponderado 0,1 | Valor ponderado 0.45 | 3. Equipamiento | Dotación de equipamiento especial para atención ginecológica, equipamiento pediátrico, instrumental para cesárea, instrumental para legrados o limpiezas de útero, equipamiento e infraestructura para sala de operaciones y/o sala de partos |
| | | | | | Ninguno | Control Prenatal | | |
| | | | | | | Valor ponderado 0.10 | | |
| | | | | | | Atención profesional en el parto | | |
| | | | | | | Valor ponderado 0.10 | | |
| | | | | | | Control posparto | | |
| | | | | | | Valor ponderado 0.10 | | |
| SANEAMIENTO | Infraestructura | 1.Dotación de servicios de agua potable | 2000 localidades identificadas por MIDUVI | Porcentaje de mujeres en viviendas con servicios inadecuados -en Mujeres y hombres en cifras 2006 | Pobreza NBI total | 1. Pobreza NBI total | | |
| | | 2. Dotación de servicios de saneamiento | | | Puntaje /100 | Puntaje /60 | | |
| | | 3. Mecanismos de reducción de pérdidas técnicas y comerciales de agua | | | | | 2. Pobreza NBI mujeres | |
| | | | | | | Puntaje /40 | | |
| EDUCACIÓN | Infraestructura y equipamiento | 1. Capacitación en recurso humano | | | Ninguno | Alfabetización mujeres | Puntaje adicional - 15% de la calificación total | Proyectos con enfoque de género y/o derechos |
| | | 2. Infraestructura | | | | Valor ponderado 0,1 | 1. Capacitación al recurso humano | Derechos humanos, equidad de género, maltrato infantil, |
| | | 3. Material didáctico | | | Ninguno | Índice de derechos de la niñez y la adolescencia 3 | | Violencia y abuso sexual o erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo, educación sexual |
| | | 4. Equipamiento escolar | | | | | 1. Inasistencia a la secundaria 2. Maternidad adolescente | Democracia y ciudadanía, Mecanismos participativos en el proceso enseñanza-aprendizaje |

| | | | | | | | | |
|----------------------|---------|---|---------|--|---------|--|-----------------------------|---|
| | | | | | | 3. Muertes evitables | 2. Infraestructura | Construcción de servicios higiénicos de hombres y de mujeres por separado y/o equipamiento especial para servicios higiénicos de mujeres - infraestructura para atención a niños/as pequeños-, equipamiento especial para servicios higiénicos para discapacitados/as |
| | | | | | | Valor ponderado 0,2 | 3. Material didáctico | Reformas al currículo escolar para la elaboración y/o dotación de textos y materiales didácticos con contenidos e imágenes no sexistas |
| PRODUCTIVO | | | Ninguno | Brecha de remuneraciones empleo directo hombres y mujeres | Ninguno | Empleo Directo Generado | | |
| | | | Ninguno | Brecha de remuneraciones empleo administrativo hombres y mujeres | | Valor ponderado 0,066 | | |
| | | | | | Ninguno | Equidad de género en empleo directo | | |
| | | | | | Ninguno | Valor ponderado 0,066 | | |
| | | | | | Ninguno | Equidad de género en empleo administrativo | | |
| | | | | | Ninguno | Valor ponderado 0,066 | | |
| OBRAS PÚBLICAS | | | Ninguno | Brecha de remuneraciones empleo directo hombres y mujeres | Ninguno | Empleo Directo Generado | | |
| | | | Ninguno | Brecha de remuneraciones empleo administrativo hombres y mujeres | | Valor ponderado 0,13 | | |
| | | | | | Ninguno | Equidad de género en empleo directo | | |
| | | | | | Ninguno | Valor ponderado 0,13 | | |
| | | | | | Ninguno | Equidad de género en empleo administrativo | | |
| | | | | | Ninguno | Valor ponderado 0,13 | | |
| AMBIENTE | Ninguno | 1. Fortalecimiento de capacidades locales y participación | Ninguno | Brecha de remuneraciones empleo directo hombres y mujeres | Ninguno | Empleo Directo Generado | | Selección final en base a límites presupuestarios según criterio geográfico |
| | | 2. Capacitación en gestión de riesgos y planificación | Ninguno | Brecha de remuneraciones empleo administrativo hombres y mujeres | | Valor ponderado 0,1 | 85% | Sucumbios y Orellana |
| | | 3. Sistemas de monitoreo de salud y apoyo médico directo a los y las afectados/as | | | Ninguno | Equidad de género en empleo directo | 10% | Esmeraldas y Guayas |
| | | 4. Protección y remediación de fuentes de agua contaminada | | | | Valor ponderado 0,1 | 5% | estudios ambientales |
| | | 5. Saneamiento ambiental de las zonas afectadas por el petróleo | | | Ninguno | Equidad de género en empleo administrativo | | |
| | | 6. Estudios ambientales | | | | Valor ponderado 0,1 | | |
| | | | | | | Ninguno | Población femenina afectada | |
| CIENCIA Y TECNOLOGÍA | Ninguno | Pobreza - equidad | | | | Valor ponderado 0,15 | 5 puntos | Responsables del proyecto |
| | | Equidad de género | | | | | | Mujer |
| | | Niñez y adolescencia | | | | | | grupo GLBT |
| | | Grupos sociales excluidos | | | | | | Indígena, Afro |

ANEXO 3

Aprobación de los Clasificadores Presupuestarios



Oficio No. MEF-SP-CDPP-2007- J 101398

Quito, 4 MAY 2007

Señora
Nydia Pesántez Calle
DIRECTORA EJECUTIVA DEL CONAMU (e)
Presente

De mi consideración:

Me refiero a su oficio No. CONAMU-2007-547 de 12 de abril del presente año, por medio del cual plantea que, en el marco del Convenio suscrito entre el CONAMU, SENPLADES, el Fondo Para el Desarrollo de las Naciones Unidas, UNIFEM, y el Ministerio de Economía y Finanzas, se incorporen, en los catálogos presupuestarios, cambios que identifiquen las asignaciones orientadas a la equidad de género, sobre la base de una propuesta remitida para tal propósito.

Al respecto cúmpleme comunicar a usted que este Ministerio acoge favorablemente la propuesta formulada y, por tanto, incluirá para la elaboración de la proforma presupuestaria de 2008, en el Catálogo Funcional, una función específica denominada Igualdad de Oportunidades, dentro de la finalidad Bienestar y Protección Social.

De igual forma, dentro del Catálogo de Orientación del Gasto, se incorporará la identificación de las políticas de la Agenda del Plan de Igualdad de Oportunidades en dos niveles: el primero contendrá la política general, por ejemplo "Participación social y política, ejercicio de la ciudadanía y la gobernabilidad democrática"; y, el segundo, la política específica "Participación social", relativa a esa política general.

En los dos catálogos, la vinculación se efectuará en el menor nivel de las categorías programáticas del presupuesto; esto es el de actividad. Sin embargo, debe señalarse que, para el caso del Catálogo Funcional, el código de la función forma parte de la clave presupuestaria que identifica cada una de las partidas que forman parte del presupuesto, en tanto que el correspondiente al de Orientación del Gasto es un catálogo vinculado dentro del sistema, que no es visible en la clave presupuestaria pero que, al estar atado a una determinada actividad y, consecuentemente a las partidas presupuestarias que la componen, permite reportar su ejecución en los términos de dicho Catálogo.

1053



MINISTERIO DE
ECONOMÍA Y FINANZAS
Subsecretaría de Presupuestos

U 101398

Debo señalar, finalmente, que la solución expuesta ha sido producto de un trabajo conjunto entre los funcionarios de la Subsecretaría de Presupuestos y la consultora delegada por el CONAMU, en el marco de los compromisos establecidos en el Convenio.

Atentamente,

Econ. Fausto Ortiz De la Cadena
SUBSECRETARIO GENERAL DE FINANZAS

*S. Técnica
Para difusión interna*

May 09/2008