

Documentos de trabajo

---

Análisis de la incorporación del enfoque de género  
en los proyectos públicos de desarrollo

---

Saskya Lugo

Peer review: Stefan Tominski

Octubre 2010

## Saskya Lugo

Consultora independiente en facilitación, planificación, evaluación y seguimiento de proyectos. De formación Geógrafa, ha trabajado en desarrollo, planeación y educación tanto en el sector privado como en el sector público.

---

*Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS  
Av. República 500 – Edificio Pucará,  
4to. Piso, of. 404  
Casilla: 17-03-367  
Teléfono: (593-2) 2562-103  
Fax: (593-2)2504-337  
E-mail: [info@fes.ec](mailto:info@fes.ec)  
[www.fes-ecuador.org](http://www.fes-ecuador.org)*

---

*FES - ILDIS y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a FES – ILDIS.*

## Índice

---

A manera de antecedentes	5
Transversalidad de la equidad de género y planificación	6
Hacia la transversalidad de género en el Ecuador	8
Equidad de género: una página en construcción de las políticas públicas	9
De la ideología a la práctica	12
Bibliografía	22



## A manera de antecedentes

El Ecuador al igual que otros países de América Latina aún se caracteriza por la desigualdad entre los hombres y las mujeres en lo social, lo económico, lo político y lo jurídico. A pesar de algunos movimientos positivos a favor de las mujeres en la educación, legislación con respecto al trabajo y la participación en el mercado laboral las condiciones de desigualdad y sus consecuencias no han sido aún superadas.

La Nueva Constitución (Asamblea Constituyente, 2008) y el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013 constituyen en una oportunidad para dirigir el nuevo rumbo de la sociedad ecuatoriana, plantea la necesidad de implementar un sistema que nos impulse a encontrar un nuevo modo de vida basado en la inclusión, la sustentabilidad y la democracia. (SENPLADES, 2009).<sup>1</sup>

La formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013 se sustentó en un proceso de diseño de agendas sectoriales que fueron construidas coordinada y concertadamente en los ámbitos técnicos y participativamente con la población, estableciendo coherencia a las propuestas de gestión pública con la nueva constitución, los objetivos del Buen Vivir y la planificación operativa.

A diferencia de otros momentos históricos de la planificación, el gobierno actual ha expresado su voluntad de articular significativamente los distintos sectores de atención pública con los grandes objetivos nacionales. Esto se lo hizo mediante la creación de un modelo de gestión pública funcional institucionalizado en un organismo estatal de varios niveles de coordinación y de gestión.

Conceptualmente las estrategias y los 12 objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir tienen dos grandes ejes transversales:

1. La sustentabilidad ambiental, y
2. Las equidades de género, generacional, intercultural y territorial.

Esto quiere decir que por principio cada una de las iniciativas de intervención pública se construyen y ejecutan (o al menos deben hacerlo) articulados a los objetivos nacionales transversalizando el enfoque de género hacia la equidad.

El riesgo de invisibilizar la equidad de género, obliga a que la transversalización debe dejar de considerarse una categoría de los principios y fundamentos ideológicos; debe pasar a ser el camino práctico para lograr progresivamente la incidencia real en “la eliminación de las desigualdades que producen dominación, opresión o subordinación entre personas y

---

<sup>1</sup> El artículo 280 de la Nueva Constitución establece que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

en la creación de escenarios que fomenten una paridad que viabilice la emancipación y la autorrealización de las personas y donde los principios de solidaridad y fraternidad puedan prosperar y con ello la posibilidad de un mutuo reconocimiento”. (SENPLADES, 2009).

Es así pues que el reto más importante que el Estado enfrenta es el de lograr materializar e implementar toda su propuesta de base conceptual a las instituciones y con ello incidir también en la sociedad y sus ciudadanos.

El nuevo modelo de gestión y la nueva estructura del Estado, es una oportunidad para incluir efectiva y eficazmente el enfoque de género en planes, programas y proyectos ligados al desarrollo social. En ese marco se planteó la necesidad de analizar las condiciones actuales en las que se invierten los recursos públicos y plantear las implicaciones para fortalecer la transversalidad de género, de forma tal que esa inversión garantice cambios significativos en una realidad social donde prevalecen las desigualdades.

El presente documento intenta poner sobre la mesa algunas consideraciones para enfrentar los nuevos retos de la política pública con el enfoque de género. No se ha querido proponer propuestas de política pública sobre la realidad de la justicia pues se considera que la política pública del Ecuador necesita transversalizar la equidad de género de manera efectiva.

## Transversalidad de la equidad de género y planificación

Si se quiere hacer una revisión histórica de los cambios importantes para que el enfoque de género tenga un lugar especial en las propuestas de desarrollo, se debe decir que en los 90's hubieron significativos logros en derechos humanos y los derechos de las mujeres, así como los movimientos de mujeres que permitieron la inclusión del tema en la agenda política y las propuestas de desarrollo.

La producción teórica, la organización social y la incidencia política de las mujeres lograron incluir en las agendas de desarrollo sus necesidades, es así como nacional e internacionalmente se adoptó la obligatoriedad de incluir el enfoque de género en la construcción de los proyectos (sociales, políticos, económicos y ambientales), como requisito de financiamiento por parte de la cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales; estos organismos marcaban de alguna manera las pautas de la inversión para el desarrollo.

A pesar de ello, el cambio en la política y la legislación no ha modificado sustancialmente las condiciones estructurales de inclusión, equidad y justicia social. En América Latina no se han resuelto aún los problemas de pobreza, seguridad, distribución de los recursos y calidad de vida en la sociedad, lo que perjudica significativamente a los grupos humanos más excluidos.

La idea de integrar las cuestiones de género en la totalidad de los programas sociales quedó claramente establecida como estrategia global para promover la igualdad entre los

géneros, en la Plataforma de Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995.

Se consiguió que los proyectos de desarrollo cuenten con información de cuántos de los llamados "beneficiarios" son mujeres, e incidir a través de políticas, planes o proyectos en áreas sociales y económicas como aumento de empleos para las mujeres o integración de mujeres en las comunidades para ampliar la prestación de servicios sociales y responsabilidades de control social a bajo costo (cuidado de niños, de ancianos, mejoramiento comunitario, etc.). La inequidad persiste e incluso se incrementa cuando al no realizar un análisis de las condiciones laborales de las mujeres o al aumentar la carga de trabajo de baja valoración social y remunerativa, se reducen sus niveles de bienestar y sus oportunidades de crecimiento social y personal con importantes efectos en el círculo familiar.

En julio de 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género en los siguientes términos: "Transversalidad de una perspectiva de género es un proceso de evaluación de las implicaciones de la mujer y el hombre en cualquier plan de acción, incluyendo la legislación, las políticas y los programas, en todos los niveles y áreas. Es una estrategia para hacer de las experiencia e intereses, tanto de la mujer como del hombre, una dimensión integral del diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y hombres se beneficien igualmente y que la desigualdad no sea perpetuada. La última meta es la de alcanzar la igualdad" (Economic and Social Council ECOSOC. N U, 1997).

Esta conceptualización marca un hito, pues es que como estrategia, la transversalización se establecería como un conjunto de actividades específicas tendientes a lograr la igualdad y acción positiva, ya sean los hombres o las mujeres, que se encuentren en situación de desventaja. Las intervenciones específicas para la igualdad pueden orientarse a las mujeres exclusivamente, a las mujeres y a los hombres al mismo tiempo o únicamente a los hombres, teniendo siempre en cuenta que el objetivo será formar capacidades individuales y sociales que les permitan ser protagonistas del desarrollo en equidad; los beneficios de estas acciones deberían recaer en todos por igual.

En ese contexto, la transversalización del enfoque de género no significaría sólo incidir en la política o añadir un "componente femenino" ni un "componente de igualdad entre los géneros" a los planes, programas y proyectos existentes ni aumentar cuotas de participación en la gestión o el beneficio, la transversalización significa incorporar la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los hombres como sujetos de desarrollo.

En este sentido se requiere hacer uso de la producción documental de investigaciones, estudios y documentos relevantes sobre la realidad social e intereses de hombres y mujeres como sujetos del desarrollo, fomentando también la gestión del conocimiento que permita identificar estas diferencias para mejorar los enfoques de intervención.

En ese sentido, se requiere también que los equipos técnicos que formulan proyectos de desarrollo, tengan acceso a la información diferenciada de la situación, la condición, los

roles y las visiones de hombres y mujeres, para que puedan ser incorporados en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo.

## Hacia la transversalidad de género en el Ecuador

Los pasos hacia el cambio estructural dados por el gobierno del Ecuador en los últimos tres años han dado lugar a que el Estado tome una nueva posición frente al desarrollo. De acuerdo a la nueva Constitución, “El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente” (Asamblea Constituyente., 2008).<sup>2</sup>

Para conseguir los objetivos del régimen de desarrollo, la Constitución plantea la articulación entre los deberes del Estado y las colectividades de suerte tal que los objetivos sean comunes para los dos; como eje fundamental para ello está la planificación estratégica y participativa. La apuesta es construir políticas, metas, programas y proyectos coherentes con las necesidades prioritarias de los ecuatorianos y las ecuatorianas, que modifiquen su realidad en el marco del desarrollo, de la ciudadanía y del derecho.

El aplicar la transversalidad género en la construcción e implementación de la agenda pública le obliga al Estado a buscar caminos para superar el vacío metodológico que aún persiste entre la ideología, la estrategia y la operación de los programas de desarrollo y que aún las mismas organizaciones de desarrollo, con su experiencia y su producción teórica no han logrado eliminar.

Paralelamente supone también eliminar la falta de comprensión de los funcionarios públicos sobre la equidad de género, los modelos y mecanismos operativos y administrativos existentes y las carencias para concebir una nueva y ágil función administrativa por parte de trabajadores públicos.

La transversalización de la equidad de género, implicará crear las condiciones en el sector público para consolidar procesos de planeación, evaluación y seguimiento de acciones que tengan como objetivo y como principio la equidad y la inclusión. El nuevo sistema de gestión del Estado, muestra importantes avances en su estructura; todos los planes, programas y proyectos públicos anteriores al presente régimen de gobierno o nuevos planteados, deben construirse de forma lógica, coherente, pertinente y oportuna, deben adelantarse a las condiciones del futuro partiendo de una base de indicadores mesurables, es decir desde la lógica de planificación actual.

La revisión exhaustiva de los programas y proyectos existentes quizás implique la modificación de los objetivos, estrategias y acciones, esto es una oportunidad para que hombres y mujeres a tiempo puedan influir y participar en los procesos de desarrollo y benefi-

---

<sup>2</sup> Constitución de la República del Ecuador Art. 275.

ciarse de ellos. La transversalidad deberá transformar de principio las estructuras sociales e institucionales desiguales en estructuras iguales y justas para los hombres y las mujeres.

Sin ánimo de defender las metodologías tecnocráticas de la planeación estratégica, ni posicionarla, esto constituye un camino entre la ideología y la práctica en la gestión del desarrollo y en este caso, como una herramienta que bien construida, permitiría una efectiva transversalización de la equidad de género.

La planeación estratégica como proceso sistemático cuenta con las siguientes ventajas fundamentales para la transversalización:

- Establece un punto de partida caracterizando cuantitativa y cualitativamente el problema (**diagnóstico**).
- Establece la necesidad visualizar de objetivos metas y resultados esperados en un tiempo determinado así como la estrategia para lograrlo (**indicadores**).
- Condiciona la medición periódica de cumplimiento (**evaluación y seguimiento**).
- Requiere de la construcción de instrumentos que nos permitan verificar ese cumplimiento (**medios de verificación**).
- Se adelanta a predecir las condiciones que pueden impulsar o limitar la consecución de objetivos, medir los riesgos y establecer estrategias para reducirlos (**supuestos**).
- Permite establecer las prioridades de inversión pública, teniendo en cuenta todos los factores de análisis que pueda proveer el equipo técnico que lo propone (**presupuesto**).

Aplicar la transversalización con esta herramienta no sería complicado si se ha trazado claramente el camino hacia la equidad. La estructura actual del Estado permite hacerlo, pero primero es necesario identificar y eliminar las barreras que lo impiden.

## Equidad de género: una página en construcción de las políticas públicas.

Se reitera nuevamente que la Constitución de la República, el nuevo Plan Nacional del Buen Vivir y la nueva estructura del Estado son dos grandes oportunidades para desarrollar la equidad social y territorial, la sostenibilidad ambiental y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Entre los cambios más importantes se puede mencionar que actualmente existe un órgano planificador con posicionamiento y efectividad técnica y política, que organiza y articula la estructura del estado sobre los ejes prioritarios del desarrollo en el gobierno nacional, que

es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES); otro logro es la existencia de siete ministerios coordinadores que se encargan de establecer agendas sectoriales coordinadas en pos de una mayor eficiencia en la inversión pública y que al mismo tiempo mejoran la capacidad del Estado para evaluar la ejecución de las acciones.<sup>3</sup>

En perspectiva de lograr la equidad de género, estos cambios son sustanciales, pues por un lado, todos los proyectos de inversión pública pasan por un filtro para ser priorizados y aprobados para inversión. Evidentemente la inversión debe contar con una línea de base, establecer con claridad el alcance de las acciones, identificar los sujetos participantes (diferenciando hombres y mujeres) y definir claramente las estrategias, objetivos, metas y resultados. En el Ecuador aún existe un déficit de información estadística sobre la inversión en Desarrollo de género y carencias significativas en información que puedan mostrar índices en desigualdad socio económica. El Informe 5 de Lupa Fiscal: Género, elaborado por el Grupo Faro en el año 2007, nos muestra una interesante tabla que muestra la situación de inequidad que muestran las mujeres. (GRUPO FARO, 2007).

<b>INDICE</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>MUJERES</b>
Población (%)	49,5	50,5
Años de estudio promedio	7,5	7,1
Analfabetismo (%)	7,7	10,3
Sin seguro de Salud (%)	80,7	84,8
Morbilidad (%)	31	69
Desempleo (%)	7,7	12,9
Subempleo (%)	56,7	55,8
Jefaturas del hogar	78,7	21,3
Ingreso promedio de hogar según jefatura (USD)	384	267
Horas de trabajo doméstico (promedio semanal)	13	16
Hogares pobres según jefatura	72,1	27,9

Elaborado por: Grupo Faro.

Como se puede apreciar existe una desigualdad significativa en las oportunidades educativas, económicas, de salud y de bienestar entre hombres y mujeres. Este es un buen punto de partida para priorizar el diseño de estrategias y proyectos de desarrollo, pero es insuficiente hacer un análisis de la inversión en género, si los programas públicos que atienden esta realidad, no han hecho este análisis diferenciador desde su concepción.

Actualmente la coordinación interestatal, facilitaría un mayor conocimiento de los proyectos que manejan distintas áreas y sería en estos ámbitos donde puede plantearse la transversalidad de la equidad de género desde enfoques multisectoriales.

<sup>3</sup> Los ministerios coordinadores son: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio Coordinador de Patrimonio, Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, Ministerio Coordinador de la Política y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Ministerio Coordinador de la Política Económica, Ministerio Coordinador de Seguridad, Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.

La estructura está montada, la pregunta es si la institución pública es capaz de utilizarla efectivamente para incidir en la equidad.

El tema de equidad de género como un objetivo y el enfoque de género desde la intervención pública, aún sigue en estado tangencial y no transversal. Aún no se ha superado la concepción de que el tema de equidad de género es un interés sólo para las mujeres, por tanto solo se debate en grupos de especialistas en género, movimientos feministas y mujeres; aún no se supera que la idea que la equidad de género debe estar únicamente vinculada a las agendas sectoriales de lo social, como educación, inclusión social o salud cuando los temas económicos, tecnológicos y culturales son fundamentales; y finalmente aún no se ha logrado pasar del diálogo político y la normativa a la práctica de la intervención pública.

Las políticas implementadas, los proyectos existentes que benefician especialmente a las mujeres en el ámbito social y económico así como y las iniciativas de incorporar el enfoque de género al presupuesto, son buenos avances.

En el mes de mayo de 2010 el Ministerio de Finanzas crea una nueva Dirección de Equidad de Género, la misma que tendrá como misión “Dirigir, formular y proponer acciones necesarias para sensibilizar, visibilizar y promover la equidad de género en las políticas públicas con énfasis en lo fiscal y en la utilización de los recursos públicos, con la finalidad de conseguir la igualdad entre hombres y mujeres y la reducción de los niveles de pobreza.” La recién creada Unidad emitirá los criterios sobre la incorporación de género en la gestión institucional, realizará estudios de impacto sobre la equidad de género de las políticas públicas y elaborará instrumentos, metodologías y mecanismos que permitan incorporar la equidad de género en los procesos sustantivos de las finanzas públicas así como que faciliten la rendición de cuentas sobre género y finanzas públicas. (UNIFEM, 2010).

En junio de 2011, el Ministerio de Finanzas del Ecuador emitió como directrices que regirán la gestión presupuestaria 2011 - 2013, las acciones públicas que promuevan la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional y que favorezcan, en general a los grupos de atención prioritaria.

Los nuevos lineamientos sin duda empujarán a las entidades del sector público a implementar intervenciones que promueven la equidad económica y social y la potenciación de oportunidades para personas o grupos sociales que se encuentran en exclusión.

Aunque estas directrices son mandatorias se requiere nuevamente enfocarse en cómo lograr el cumplimiento efectivo del mandato, y en ese sentido, es necesario implementar estrategias para incidir en el ex – ante de la intervención, es decir en la planificación.

Es importante además visualizar que la institucionalización de la equidad de género, como parte de la agenda pública, facilita el desarrollo social, económico y político de los grupos humanos en su conjunto. Las estrategias efectivas en desarrollo que transversalizan la equidad de género no benefician solo a las mujeres, sino que tienen un efecto multiplica-

dor en el bienestar de la familia, de la sociedad y las instituciones, la evolución de la sociedad en su conjunto alcanza así nuevos niveles de cohesión y desarrollo.

El 29 de mayo de 2009 mediante Decreto Ejecutivo, se crea la Comisión de Transición para la **Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la igualdad entre Hombres y Mujeres**. La misión de la comisión es garantizar de modo eficiente y ordenado la transición del ex Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), hacia la institucionalidad pública que garantice la igualdad entre mujeres y hombres. Ninguno de sus objetivos a corto plazo plantea romper su situación actual como movimiento social, para constituirse en un organismo que fortalezca las capacidades institucionales del Estado para responder a la transversalidad de equidad de género (Comisión de Transición)<sup>4</sup>.

Si se revisan más de cerca las subcomisiones de trabajo, vamos a encontrar tres comisiones para resolver cuestiones de tipo administrativo institucional, una comisión de incidencia en el Plan Nacional del Buen Vivir y dos relacionadas con el diálogo político.

Paralelamente a la gestión de la Comisión de Transición, los distintos ministerios sectoriales y sus programas están articulando sus planes y programas de intervención a los requerimientos del Sistema de Inversión Pública y del Sistema Integrado de Planificación. Algunos de dichos proyectos han sido concebidos bajo la estructura de los regímenes anteriores por lo que deben justificar su permanencia o mejorar sus condiciones de implementación de acuerdo a los nuevos requerimientos de la inversión pública, otros son nuevos y ya están funcionando bajo esta lógica. En ningún caso se logra transversalizar visiblemente la equidad de género, excepto en los proyectos relacionados expresamente con mujeres.

Los dos procesos, los de la Comisión de Transición y los de la planificación institucional de las carteras de Estado para la inversión pública aún no van de la mano.

El proceso práctico de incidencia y la transversalidad a la equidad de género se queda pues con una brecha que hay que llenar, es importante dar el salto, utilizando todas las herramientas teóricas y prácticas construidas por los movimientos sociales relacionados con el género y darle una forma operativa. ¿Cuál será el mayor desafío en el caso del Ecuador? Hacerlo desde el sector público y no desde una pequeña organización de desarrollo.

## De la ideología a la práctica

La transversalización de la equidad de género nos obliga a revisar los esfuerzos por incidir en la política institucional que los movimientos sociales que buscan la equidad de género

---

<sup>4</sup> Los objetivos de la Comisión de Transición, publicados en su página web son: a. Diseñar la estructura institucional que se deba implementar para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres. b. Preparar los proyectos de reforma normativa para la creación del Consejo Nacional de Igualdad de Género, que serán propuestos a la Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana. c. Expedir las resoluciones necesarias para el funcionamiento y organización de la Comisión. d. Asumir los activos y pasivos del Consejo Nacional de las Mujeres y administrar sus bienes.

realizan y vislumbrar las oportunidades de incidir en el camino práctico de la operación y las actividades.

A continuación se presentan los objetivos y metas del Plan Nacional del Buen Vivir que podrían ser más susceptibles de transversalización de equidad de género.<sup>5</sup>

Objetivo	Metas al 2013 que visibilizan una oportunidad de incidir en equidad.
<p>Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, la integración social y territorial en la diversidad.</p>	<p>Alcanzar el 98% de matrícula en educación básica y a 66.5% la matrícula de adolescentes en bachillerato</p> <p>Revertir la desigualdad económica a niveles de 1995 donde el índice del coeficiente de Gini de consumo, era de 0,43, mientras al 2006 subió negativamente a 0,46 (Carrasco., 2007).<sup>6</sup></p> <p>Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas</p> <p>Alcanzar el 75% de niños y niñas que participan en servicios de desarrollo infantil</p> <p>Aumentar a 4 meses la duración promedio de lactancia materna exclusiva.</p>
<p>Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas</p>	<p>Tender a 1 en la igualdad de horas dedicadas al trabajo reproductivo al 2013</p> <p>Duplicar el porcentaje de personas con participación activa en asociaciones de productores, comerciantes o agricultores al 2013</p> <p>Aumentar en 4 veces el porcentaje de la Población Económicamente Activa( PEA) que recibe capacitación pública para su beneficio profesional al 2013</p>
<p>Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia</p>	<p>Reducir la violencia contra las mujeres: física en 8%, psicológica en 5% y sexual en 2%</p> <p>Erradicar la agresión de profesores en escuelas y colegios al 2013.</p>
<p>Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política</p>	<p>Aumentar al 50% la participación de mayores de 18 años en organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Alcanzar al 30% de participación de mujeres en cargos de elección popular.</p>
<p>Objetivo 11. Establecer un sistema económico y social solidario y sostenible</p>	<p>Incrementar en 45% de la participación de micro y pequeñas empresas en los montos de compras públicas</p> <p>Incrementar el 15.1% de la participación del turismo en exportaciones de bienes y servicios no petroleros</p>

Como se puede apreciar, casi todas las metas plantean un desafío para la transversalización. Todos los proyectos del Estado, deben estar alineados a las metas, políticas y objetivos; cada una de las intervenciones públicas deben ser construidas con indicadores que muestren esa alineación, lo que marca un camino para lograr cambios significativos incluyendo indicadores de género en los procesos de programación de los planes, programas y proyectos nacionales.

<sup>5</sup> Esta tabla no muestra todas las metas ni todos los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador.

<sup>6</sup> El coeficiente de Gini muestra la desigualdad en la distribución de un recurso y varía entre 0 y 1. Mientras más cercano está a uno, el grado de concentración del recurso es mayor o, dicho de otra manera, existe mayor desigualdad.

Se propone visibilizar por ejemplo las siguientes oportunidades de transversalización desde la construcción de los proyectos.

Transversalización para las metas del objetivo 1:

- Igualdad de oportunidades a la educación para niños y niñas.
- Mejores y equitativos ingresos para hombres y mujeres.
- Mejoramiento y dinamización de la economía campesina hombres y mujeres.
- Revalorización de las actividades de reproducción social en áreas rurales.
- Coparticipación de hombres y mujeres en las labores reproductivas del cuidado de los niños.
- Revalorización social de madres y los beneficios que éstas deben recibir cuando tienen hijos o hijas lactantes.

Transversalización para las metas del objetivo 6:

- Coparticipación de hombres y mujeres en las labores reproductivas.
- Garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres en la asociatividad.
- Inclusión de objetivos al género en la asociatividad.
- Estrategias para garantizar la capacitación pública para beneficio profesional a todos los géneros.

Transversalización para las metas del objetivo 9:

- Generación de nuevos valores sociales sobre la condición de género.
- Generación de nuevos enfoques de la formación en las escuelas.

Transversalización para las metas del objetivo 10:

- Generar nuevos y equitativos espacios de participación para jóvenes.
- Fortalecer las capacidades políticas de mujeres.

Transversalización para el objetivo 11:

- Fortalecer las capacidades de hombres y mujeres para generar nuevos emprendimientos.

Operativamente, cada una de las instituciones públicas debe ingresar en el sistema de inversión pública (SIP) y en el sistema integrado de planificación (SIPLAN) todos sus proyectos de inversión. De esto depende el análisis y la priorización del presupuesto estatal. Estos dos sistemas receptan información de cada proyecto construido desde la lógica de la planificación moderna y deben justificar su alineación a la meta, a la política, al objetivo, definiendo claramente los indicadores particulares de cada proyecto.

Desde una mirada práctica el camino estaría marcado por identificar claramente las instituciones que están alineadas a las metas más susceptibles de cambiar la condición y la posición de hombres y mujeres, revisar las intervenciones y fortalecerlas.

Para ello es necesario hacer propuestas operativas, concretas y medibles.

#### **a. Incidiendo en la estructura orgánica del Estado**

A diferencia de las organizaciones no gubernamentales o las organizaciones de gestión para el desarrollo quienes tienen más experiencia en dar un enfoque de género a sus intervenciones, los proyectos de inversión pública tienen una escala y un sentido de alcance nacional. El transversalizar la equidad de género supone entonces un esfuerzo por crear las condiciones estructurales en la organización del Estado.

El lobbying por incidir en la política pública, solo es la punta del iceberg, peor aún cuando el Plan Nacional del Buen Vivir, ya recoge objetivos, políticas y metas nacionales para el sector público. Es necesario sensibilizar a los líderes y tomadores de decisión institucional (Políticos, Técnicos y Administrativos) para fortalecer su comprensión del alcance y la importancia de la equidad de género.

Quizás el trabajo de incidencia política tenga un sentido para garantizar la voluntad política de los líderes para enfocar el tema y promover los cambios internos de las viejas estructuras de atención.

Muchas experiencias latinoamericanas de gobierno con enfoque de género han demostrado la necesidad de crear unidades especializadas para dar servicios diferenciados para hombres y mujeres, sobre sus necesidades específicas, así como la asignación de recursos para ello, sin embargo también hay experiencias donde las unidades siguen siendo tangenciales a la hora de incidir. Podemos utilizar la herramienta de la planificación. Actualmente el Estado Ecuatoriano ha normado y regulado el sistema de presentación y aprobación de proyectos de inversión pública. Las organizaciones que trabajan en el tema de género, deben participar de estos espacios como un proceso sistemático, continuo y obligatorio.

Actualmente la mayoría de los funcionarios técnicos en las instituciones del Estado, no cuentan con espacio para reflexionar sobre las necesidades de los sujetos y las diferencias que éstas presentan entre las mujeres y los hombres; tampoco tienen herramientas para analizar los impactos diferenciados que sus decisiones y proyectos tienen en sus vidas o como mejoran o agudizan sus condiciones de desigualdad. Por ejemplo, en el Ecuador la atención diaria a niños y niñas menores de cinco años reduce los riesgos existentes al quedar solos cuando padre y madre trabajan. Las personas que quedan a su cargo son mujeres de las comunidades rurales o de los barrios urbanos marginales en algunos casos; su trabajo representa un ingreso adicional a sus labores pero no representa ampliación de capacidades individuales, ni cambios sostenidos en su pobreza, ni seguridad social, ni atención médica.

Una revisión exhaustiva de los proyectos y una apertura para hacerlo por parte de las instituciones, ayudaría a una reflexión colectiva positiva pues no se trata de tomar posiciones intransigentes y críticas, sino de apoyar técnica y metodológicamente a encontrar en los proyectos posibilidades de desarrollar la equidad desde el inicio.

Es importante adicionalmente crear capacidades para la transversalización en distintos niveles de gestión de la institución pública: el ámbito del gobierno corporativo, las direcciones institucionales de los procesos principales de una institución, los líderes de procesos, el equipo técnico operativo y de campo y el personal de apoyo (áreas administrativo-financiera, talento humano, tecnología, comunicación, etc.).

Actualmente en el Ecuador se están haciendo esfuerzos por implementar actividades de sensibilización o capacitación para que las instituciones públicas se sensibilicen sobre la necesidad de utilizar un enfoque de género, sin embargo, las actividades deben estar dentro de un proceso sistemático, ser permanentes y sostenidas, plantear metas o resultados concretos como efectos del proceso, es decir, habría una diferencia significativa entre proponer para la capacitación metas operativas como “50% de los miembros de la institución han sido sensibilizados sobre el género”, “30% de los participantes han aceptado incluir indicadores en los proyectos”, o metas de resultado como “30% de los proyectos han implementado el enfoque de equidad de género construyendo indicadores sensibles al género” o “se han incluido estrategias o actividades para la equidad en los proyectos” .

Además de ello las actividades son implementadas por mujeres lo que plantea de plano una barrera con el público masculino que no presta oídos a los planteamientos, se intenta convencer desde afuera, no hay reflexión colectiva o crítica desde las experiencias masculinas y femeninas compartidas.

En este sentido es sumamente importante partir de un diagnóstico de la capacidad institucional para transversalizar la equidad de género. El diagnóstico inclusive puede ser participativo con los miembros de la institución y puede permitir identificar claramente los nudos críticos que deben transformarse para ir dando los siguientes pasos. El diagnóstico también debería reconocer posibles inequidades de género institucionales. ¿Por qué no comenzar por casa, asegurando la equidad en el sistema laboral de las instituciones públicas?

#### **b. La necesidad de generar procesos de gestión de la información para la equidad.**

Uno de los aspectos clave para lograr la equidad de género sin duda es la información.

Si bien existe relativa información sobre los indicadores que reflejan las diferencias entre condición social y macro económica de mujeres y hombres, aún faltan diferenciaciones sobre temas políticos, culturales, educativos y otros. Como agravante está además que muchos de los documentos generados en lo local (grupos focales, diagnósticos participativos en varios temas, memorias colectivas etc.), nunca llegan a alimentar la toma de decisiones en los territorios y menos aún a escala pública regional o nacional.

Es necesario apoyar a la generación de conocimientos que permitan analizar las condiciones de hombres y mujeres en el ámbito de la ejecución de las acciones. La gestión de conocimiento de las diferencias para la equidad, deben también ser un proceso anclado a la planificación estratégica.

Dentro del sistema de planificación es necesario que los proyectos integren indicadores<sup>7</sup> que permitan observar modificaciones producidas en la realidad y en las relaciones de hombres y mujeres con quienes cada institución trabaja.

Estos indicadores sólo pueden ser contruidos cuando se cuenta con líneas de base que nos muestren un punto de partida. Las organizaciones que promueven la equidad de género, deben apoyar inclusive con presupuestos propios, gestionados o compartidos, a generar información de base para los proyectos públicos y la toma de decisiones.

Las instituciones públicas deben ampliar sus capacidades para generar información que permita establecer un punto de partida para los cambios en equidad de género al interior de cada cartera de Estado. Es necesario ir construyendo indicadores y fomentar la creación de líneas de base con diferenciación de en todos los sectores temáticos del Estado. Esa es otra de las tareas que podrían emprender las unidades especializadas en género si se quiere fortalecer su incidencia práctica.

Ahora bien, la información no siempre es accesible. Cuando se empezó a escribir este documento los esfuerzos por encontrar información relevante sobre los proyectos, los indicadores y las actividades, así como para conocer más profundamente los avances en la transversalización de género, fueron infructuosos a pesar de la realización de numerosos trámites. Ninguna de las instituciones visitadas facilitan información al público de importancia. Las páginas WEB de los ministerios sectoriales no ofrecen información sobre los indicadores de resultado de los proyectos que implementan. Aún no se visibiliza el sentido que las acciones del gobierno tienen en la búsqueda del Buen Vivir, ni los cambios que se espera lograr, menos aún reflejan los esfuerzos para lograr esa equidad. Esa fue quizás la razón por la que enfatizo que es necesario del papel pasar a la práctica.

Si la red es un canal para que el público conozca sobre los temas que le competen como ecuatorianos y ecuatorianas, la información debe estar actualizada, debe ser relevante y accesible.

Finalmente es necesario crear condiciones de acceso de los participantes de los programas gubernamentales a la información generada por el Estado y sus intervenciones, rebasando la línea del posicionamiento político y la credibilidad. Es decir, no solo difundir la información para que los sujetos de derechos que reciben los beneficios tengan una percepción positiva del gobierno, sino para generar criterios y valores sobre su propia condición y ayudar al empoderamiento social y personal en el desarrollo y en el cambio.

### **c. La equidad de género en la relación Estado-Sociedad: Política participación y representatividad**

Una pregunta que surgió durante la revisión documental en la elaboración de este documento fue, si las acciones actuales de los movimientos de mujeres han fortalecido la representación y participación equitativa de hombres y mujeres. En general y sin entrar a

---

<sup>7</sup> Parámetros específicos y verificables de los cambios producidos como consecuencia de las actividades.

discutir sobre los avances en la representatividad política, es necesario abrir a los hombres los espacios de discusión y de construcción de estrategias de desarrollo ligados a la reproducción social y a las mujeres los de reproducción económica por dar un ejemplo. No se intenta conducir a las personas a la igualdad, sino visibilizar intereses y criterios conjuntos rompiendo con la discriminación de cualquier tipo.

Cuando nos acercamos a las comunidades ya sea desde la organización de desarrollo o el Estado, es evidente el liderazgo que las mujeres han tomado frente a sus familias y a sus comunidades. Partiendo de allí, es necesario establecer espacios de participación para entender la lógica de las prioridades para hombres y mujeres en cada territorio y discutir las estrategias para satisfacer esas necesidades, las inversiones prioritarias desde lo público, los requerimientos de gestión compartida con los entes privados y los mecanismos de coparticipación.

La ampliación de capacidades y oportunidades para hombres y mujeres, debe ser una línea de trabajo constante en los proyectos del Estado, en cualquier ámbito o temática. Muchas mujeres no pueden ejercer la participación y el liderazgo, porque la sociedad misma no garantiza las posibilidades de hacerlo.

Desde un punto de vista fáctico, la participación y representatividad de hombres y mujeres debe dejar de ser exclusiva para cada género en los temas que les incumben, es decir, es necesario que se exija cada vez más la participación de hombres en proyectos de reproducción social y mujeres en proyectos de reproducción económica. Más allá de buscar la igualdad, que de principio no existe, es la generación de reflexiones sobre puntos de vista que hombres y mujeres no tenían antes por el rol social que ocupan. Una mayor comprensión de estos puntos de vista, puede dar resultados interesantes en la participación y por ende en el desarrollo.

Por ejemplo, existen proyectos que promueve el Estado para la estructuración de defensorías comunitarias para la vigilancia, exigibilidad y defensa de los derechos de niños niñas y adolescentes. Si bien este ha sido un tema en su mayoría manejado y promovido por mujeres, quienes conforman estas defensorías son hombres. Es creciente el grado de sensibilización de los miembros sobre la situación de derecho de los niños, niñas y adolescentes, lo comparan con sus historias personales y establecen un punto de reflexión sobre lo que quieren del futuro; los hombres comienzan a preocuparse por temas como el bienestar, la crianza y desarrollo de sus hijos e hijas, y toman postura activa del tema ante la comunidad. De esa gestión aparecen necesidades personales, familiares y comunitarias como el buen trato a la familia, el reconocimiento de la paternidad de los hijos como un derecho de éstos, la necesidad de no enviarlos a trabajar, etc.

El proceso participativo obliga a dos cosas fundamentales: la reflexión sobre la situación actual y la decisión para el cambio, es necesario impulsar ese proceso también en equidad.

En la actualidad, la nueva estructura del Estado plantea la incorporación de la ciudadanía en la gestión pública en todo el ciclo de la política pública. No solo pretende formulación

de planes participativos sino que, “abarca el ciclo de las políticas públicas con dispositivos participativos de control presupuestario, seguimiento participativo en la ejecución de políticas, y evaluación participativa de resultados; y está en conexión con las demás instituciones de la Función de Transparencia y Control Social” (SENPLADES, 2006). Desde esta óptica, se debe impulsar la participación equitativa de hombres y mujeres en las instancias de la sociedad civil al nivel local, intermedio y nacional.

### **Sugerencias de política pública para incidir en la planificación**

El desafío del desarrollo, es la construcción de sociedades inclusivas y diversas. Para el nuevo Estado del Ecuador, hay un camino con muchos obstáculos todavía por superar.

La planificación es un proceso y también un instrumento, adopta el contenido, la filosofía y la ideología con que los organismos plantean sus intervenciones. Somos quienes la utilizamos que le damos sentido, y es evidente que ésta permitiría visibilizar las necesidades de hombres y mujeres para enfrentarlas e incidir desde lo cotidiano.

En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo marca un cambio de orientación del desarrollo al concepto del Buen Vivir, como el eje estructural del nuevo rumbo del Estado y los ciudadanos.

La planificación además plantea desafíos: ¿qué se quiere conseguir?, ¿en cuánto tiempo?, ¿cómo se lo va a lograr?, ¿quién va a verificarlo?, ¿es prioritario? Si se plantean estas preguntas con enfoque de equidad, quizás se pueda evaluar cómo fueron usados esos recursos y si nos trajo beneficios para todos y todas.

Es importante que los organismos de poder establezcan las bases institucionales de comportamiento equitativo, los líderes de cada cartera de Estado, deben tomar la decisión política de hacerlo y crear las condiciones para implementarlo, desde abajo, o desde afuera, la transversalización solo sería una alternativa utilizable o no. Es decir que es necesario consolidar una política interna de transversalización de enfoque de género.

En ese sentido se sugiere:

- Especializar a los equipos técnicos que trabajan en transversalización del enfoque de género en el tratamiento temático de las agendas públicas sectoriales, esto es en los ámbitos sociales, culturales, educación, salud, economía, productividad, justicia.
- Generar un proceso de gestión del conocimiento sobre la condición, los roles y las perspectivas e intereses de hombres y mujeres frente al desarrollo. Este proceso no debe sólo generar investigación sino propender a su uso generalizado en la planificación pública.

- Incluir en los procesos de planificación y construcción de las agendas sectoriales proyectos, la participación de miembros especializados externos o internos como una política institucional.
- Construir indicadores sectoriales e indicadores de proyectos sensibles al género, que permitan su evaluación y seguimiento.
- Fomentar la construcción pública nacional de presupuestos sensibles al género y contrastarlos con los resultados.

#### **a. Incidir en el desarrollo de capacidades**

No se puede mejorar las capacidades si no se conoce el estado en que éstas se encuentran, no solo de los sujetos, sino también de las instituciones. Es importante colocar el punto de partida y la meta para diseñar el camino: el más corto, el más duradero.

Es necesario evaluar las capacidades institucionales para transversalizar el enfoque de género como principio, los funcionarios, los servicios, los proyectos y proponer cambios que sean necesarios.

En esa medida se propone como política:

- Evaluar las capacidades técnicas de las instituciones para la transversalización de el enfoque de género en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos nacionales.
- Construir mecanismos y herramientas de transversalización de enfoque de género para ser utilizadas en la planificación institucional.
- Vincular la planificación con la construcción de presupuestos con enfoque de género
- Ampliar las capacidades de la población para la evaluación de sus condiciones y posiciones en los ámbitos social, económico, político, cultural y utilizarlas como insumo permanente para fortalecer los proyectos de inversión pública.
- Fortalecer relaciones y acuerdos de apoyo interinstitucional de organismos con trayectoria en la promoción de la transversalidad de género y herramientas para su implementación.

#### **b. Incidir en la participación**

- Utilizar la gran participación de las mujeres como medio de planificación tanto en los proyectos de las carteras de estado, como en las localidades donde estamos brindando servicios.

- Consolidar una política de rendición de cuentas, que provea de información sobre los resultados y beneficios de la población, categorizados según género.
- Fortalecer las relaciones con las organizaciones sociales de base estimulando las iniciativas que demuestren transversalización del enfoque de equidad, y planteen resultados equitativos
- Aumentar la participación ciudadana equitativa y la representatividad, en todo el ciclo de la planificación.

Es necesario romper las estructuras de condición y posición para lograrlo. Al interior de las instituciones también debe lograrse la participación para toma de decisiones, así como crear procesos eficientes y de calidad para cada uno de los servicios públicos.

## Bibliografía

Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi, Manabí, Ecuador.

BID. Emma Näslund-Hadley, Anne-Marie Urban, Carlos Pineda Mannheim. Notas técnicas sobre la igualdad de género en el desarrollo municipal . Diciembre 2007

Carrasco., C. M. (31 de Octubre de 2007).

[http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20080110\\_120118\\_Eco\\_Carrasco\\_Paris.pdf](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20080110_120118_Eco_Carrasco_Paris.pdf). Recuperado el 20 de junio de 2010

Comisión de Transición (s.f.). *Comisión de transición hacia el Consejo de mujeres y la igualdad de género*. Recuperado el 20 de mayo de 2010, de <http://www.comisiondetransicion.gov.ec/>.

Economic ands Social Council ECOSOC. N U. (1997). Chapter IV . Coordination of the policies and activities of the specialized. Sales No. E.96.IV.13. Genova.

Grupo Faro. (2007). El Enfoque de género en la asignación de los recursos: Invirtiendo en un Ecuador más equitativo. *Lupa Fiscal: Género* , 15.

SENPLADES. (2006). La participación ciudadana para la vida democrática, Quito, Ecuador.

SENPLADES. (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013. Quito , Ecuador.

Mala N. Htun. 2003. Dimensões da inclusão Exclusão política no Brasil Gênero e Raça.

UNDP. 2009. Área práctica de género. Nota Preliminar. Transversalización de la diversidad.

UNIFEM. 2004. Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad. Presupuestos sensibles al género en la región andina. ´