

## **El Desarrollo y su mecanismo la descentralización ¿Profundizan las brechas de género? Una mirada desde la presupuestación en Ecuador**

**Cecilia Mena Carrera<sup>1</sup>**

### **Contexto**

La noción de desarrollo que cobra importancia en el siglo XX a partir de las premisas de la economía clásica, tomará fuerza en América Latina y particularmente en el Ecuador en el siglo XXI. Esta concepción de desarrollo enmarcado en el capitalismo será caracterizada como el esquema mandatorio para promover el crecimiento de los países. En este marco, y apuntando a la eficacia en la utilización de los recursos emerge la propuesta de la descentralización como un mecanismo de gobernanza para a su vez, acercar la política a las personas.

Desde este contexto y a partir de revisión bibliográfica profundizaremos en la crítica feminista al desarrollo, que alerta sobre las trampas del desarrollo y la descentralización, que con frecuencia asumen desarrollo como la incorporación de las mujeres al ámbito laboral, sin dimensionar las condiciones de esta participación. Estos espejos no alcanzan a divisar la complejidad que significa para las mujeres la dominación patriarcal presente mucho antes del capitalismo -desde la construcción de las sociedades-, dominación socio estructural que existe sobre sus vidas, sus cuerpos y su ciudadanía en todas las dimensiones de sus derechos: económicos, políticos, sociales y culturales.

En el Ecuador en la última década el modelo de desarrollo aplicado, desde su noción conceptual busca poner a la persona en el centro. Para ello el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, brújula de estos preceptos, y basándose en la Constitución de 2008 ha definido objetivos país, uno de ellos ubica explícitamente el hacer frente a las brechas de igualdad, entre ellas las de género. Existe todo un andamiaje a partir de la estructura del Estado para dar cuerpo a esta voluntad, la cual tanto desde la planificación como desde la presupuestación, ha definido en Códigos Orgánicos, en Sistemas, en planes y programas, mecanismos para aterrizar este compromiso.

Las cifras que en el 2014 levanta la CEPAL de 18 países, entre estos Ecuador, permiten contar con información relativamente actual sobre la situación de las mujeres. Vemos que su presencia en el mundo laboral está lejos de un desarrollo centrado en la persona. La doble trampa del desarrollo y la descentralización evidencian para las mujeres en Ecuador: pobreza de tiempo, precariedad laboral, desempleo, falta de oportunidades, desigualdad salarial, falta de beneficios sociales. De otra parte, y más alarmante aún es la situación y derecho de las mujeres a sus cuerpos y sus vidas. De acuerdo a las cifras del INEC (2010), vemos que la violencia contra las mujeres, sea esta física, psicológica y sexual está afectando a más de la mitad de la población femenina, con el agravante de

---

<sup>1</sup> Docente – Investigadora, Carrera de la Gestión Local para el Desarrollo Sustentable, Universidad Politécnica Salesiana

que la violencia machista se está tomando la vida de las mujeres en el Ecuador a razón de 1 cada 3 días, según datos de la Fiscalía General del Estado (2017).

Pero entonces ¿Por qué si existe un mecanismo con una concepción de desarrollo centrada en la persona, y con definición presupuestal para atender los problemas que aquejan la vida de las mujeres, esto no se concreta? ¿Por qué las brechas continúan? y esto nos lleva a preguntarnos ¿Si las formas localizadas de política pública son más justas, equitativas e incluyentes?

A partir de las nociones de descentralización como parte del desarrollo, queremos analizar la presupuestación para acortar las brechas de género en el Ecuador. En una revisión de fuentes bibliográficas secundarias. Analizando a la descentralización no solo como mecanismo de estructuración del estado, sino como propuesta política, en la medida que esta responde a las mujeres en sus problemáticas, desde el nivel de gobierno más cercano. El análisis se concreta a partir de una indagación exploratoria de las cifras que en este campo exhibe el Ministerio de Finanzas en 2014, quienes desde el año 2008 han trabajado el clasificador de Gasto de Género.

La doble mirada que otorgaremos a este análisis va: desde el Gobierno Central ubicando extender el mandato de la inclusión hacia los Gobiernos Locales; y el abordaje de estos últimos del enfoque de género en la presupuestación de programas y proyectos locales.

## **I. Aproximaciones conceptuales: desarrollo, descentralización y género**

### **El desarrollo**

La noción de desarrollo que se instala fuertemente en América Latina sustentada en las teorías de desarrollo de occidente, de fuerte sostén en los esquemas de acumulación de la economía clásica, neoclásica del pensamiento neoliberal. Estos esquemas delimitarán las teorías de Desarrollo y Subdesarrollo del siglo XXI. Esta lógica asumía que los países, incluidos los de menos crecimiento avancen hasta una “evolución económica”. En esta dinámica el desarrollo será asumido como el espacio de crecimiento netamente económico, y el subdesarrollo como aquello que debe crecer en esa dimensión.

Los teóricos del desarrollo a escala humana como Neef (2010) en su crítica al desarrollo, plantean la necesidad de que en este esquema, la persona y su empoderamiento sean el centro, desde sus espacios territoriales, en armonía con la naturaleza. Según Neef (2010) si los países seguimos al ritmo de depredación y consumo de recursos naturales, como lo hemos hecho en los últimos siglos, no habrá nada que legar a las próximas generaciones.

En este sentido, Escobar (2005, pg. 17 -31) habla incluso de post-desarrollo, como posibilidad de mirar más allá del desarrollo y la modernidad. Para él y analizando a Joxe (2002) la conquista del nuevo imperio se produce a través de otro tipo de conquista: la imposición de normas (libres-mercados, democracia y nociones culturales de consumo al estilo estadounidense, y otros). Con lo cual y según (Joxe, 2002) citado en Escobar (2005, pg. 17) el tercer mundo es vinculado a la lógica global de espectador de acciones, para quienes se ha reservado “el caos mundial” (Joxe, 2002), la esclavitud

del libre mercado y genocidio selectivo, llegando en algunos lugares a brutales guerras internas, desplazamientos masivos, y el propósito de abrir regiones enteras para el capital transnacional (Escobar, 2009 citando a Joxe 2002: 157).

Dentro de estas concepciones surge también el planteamiento de desarrollo local. Para Carpio (2011) hablar de desarrollo local es hablar de procesos de fortalecimiento de la democracia, su institucionalidad, calidad de vida, ambiente, economía popular y la generación de empleo (pg. 11). Mientras que para (Tortosa, 2011) desarrollo puede significar todo lo contrario, particularmente si un territorio o país está subdesarrollado, mal desarrollando o incrementando sus niveles de Mal Vivir. Para este autor el Mal Vivir está asociado con lo opuesto al: bienestar, libertad, identidad, seguridad y de allí los múltiples enfoques que se han intentado a fin de superar estos asuntos.

Para el Ecuador la noción de desarrollo será conceptualizada y buscará ser plasmada en todo el aparato del Estado a partir del Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2013 y posteriormente 2013-2017, a la luz de la Constitución de 2008, con una noción cercana a la que nos plantea Neef (2010). El plan define el desarrollo a partir del buen vivir:

El Buen Vivir se planifica, no se improvisa. El Buen Vivir es la forma que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es la armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito (PNBV. 2013. pp.12)

Una idea social movilizadora, que va más allá del concepto de desarrollo –que se encuentra vigente en la tradición occidental–, pues está asociado a una noción más amplia de progreso. No se trata de un nuevo paradigma de desarrollo, sino de una alternativa social, liberadora, que propone otras prioridades para la organización social, diferentes del simple crecimiento económico implícito en el paradigma del desarrollo. El crecimiento económico es deseable en una sociedad, pero también importan sus pautas distributivas y redistributivas (PNBV. 2013. pp.14)

El plan en su fundamentación ubica *una nueva métrica*, para asumir la planificación, situando a las personas en el centro de su propia transformación, mirada necesaria para asumir el reto programático que implica alcanzar el Buen Vivir; opuesto al sistema capitalista, a través del cual se ha medido a la sociedad.

El objetivo 1 del PNBV (2013): “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular” establece las políticas y líneas estratégicas necesarias para radicalizar el proceso de transformación del Estado y fortalecer el poder popular y ciudadano. Se incorpora la política pública como garante de derechos, junto con las garantías normativas y jurisdiccionales. De forma enfática indica que el ejercicio de los derechos humanos y de la naturaleza será consustancial a la planificación nacional, al ser pilares de la sociedad del Buen Vivir.

El PNBV (2013) reconoce que la desigualdad y la pobreza constituyen barreras para el ejercicio de derechos y para lograr el Buen Vivir. Dimensión en la que la pobreza no es solo concebida como el limitante para acceder a servicios y cubrir las necesidades básicas; sino también padecer la exclusión social. En última instancia, la pobreza es la falta de titularidad de derechos, la negación de la ciudadanía” (PNBV. 2010. Citando a Bárcena, 2010, pp.47).

El objetivo 2, “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”, plantea una mirada multidimensional para enfrentar a la pobreza y la desigualdad (PNBV. 2013. pp.48). Este objetivo es parte del eje programático del Plan Nacional: derechos, libertades y capacidades para la construcción del Buen Vivir, que indica que “para poder asegurar de manera sostenible el ejercicio de derechos y libertades y la generación de capacidades de la población, es indispensable contar con una base material adecuada que no solo sea el sustento económico, productivo y financiero para el Buen Vivir, sino que también permita el florecimiento de los seres humanos, individual y colectivamente y se convierta en fuente de creatividad, iniciativa y realización personal y grupal” (PNVB. 2013. Pp 48).

### **La Descentralización**

La descentralización, que cobra importancia en la época de los 60’s en América Latina, hace referencia al proceso de entrega y asignación del poder, recursos y responsabilidades, a diversos niveles de gobierno, a fin de ejecutar políticas, obras y programas y proyectos.

Respecto a la descentralización en América Latina, (Finot, 2003) identificó tres etapas, las cuales se pueden aplicar también a Ecuador. Una primera en el marco de las dictaduras, relacionada con la planificación orientada al control del territorio por parte de los Estados. Una segunda de transición hacia la democracia, alto endeudamiento, ajuste estructural y recorte de servicios sociales en una efervescencia de procesos sociales, y la gestión de los servicios sociales a cargo de los gobiernos subnacionales. Finalmente una tercera que ubica la descentralización como mecanismo para promover el desarrollo económico local.

Carrión, Dammert y Villonga (2008: 11-13) complementan esta mirada al distinguir reformas en este campo de *primera y segunda generación*. En las de *primera generación* plantean la transferencia de competencias y en este campo al gobierno municipal como actor de fortalecimiento de lo local; en esta etapa predomina el énfasis y debate en la consecución de autonomía económica, política y administrativa, y no se ubica mayor modificación a la estructura del aparato estatal. Se evidencia desorganización del aparato estatal y una multiplicidad de entidades y ausencia de propuestas sobre articulación, organización y niveles de Estado.

En la *segunda generación* (Carrión, Dammert, & Villonga, 2008, págs. pg. 6-15) se promoverá el nivel intermedio de gobierno para equilibrar la tensión/vacío con el nivel municipal, pensándose incluso en la necesidad de redefinir la estructura subnacional y no solo uno de sus niveles. Se revisará el peso de las relaciones internacionales efecto de la globalización y su vinculación en la territorialidad, visiones de desarrollo, competencia y apertura de mercados. Todos estos aspectos han sido importantes respecto a los pesos entre lo central y lo local. Finalmente el reto de un Estado plural que respete la diversidad, ha sido complejo concretar, de darse posibilitaría la inclusión y nociones de igualdad expresadas en la carta magna ecuatoriana.

En Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, se establece todo un andamiaje para atender el proceso de la descentralización y aspectos como los que han sido mencionados previamente: estructura del estado, la globalización, la plurinacionalidad

y otros que han ido surgiendo como importantes, entre ellos la dimensión de la equidad y el principio de la igualdad.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009 -2013 y posteriormente 2013-2017, será la hoja ruta de la gestión gubernamental en el país. Esta planificación se sustenta en la Constitución de 2008, a partir de la cual se define el marco normativo y varias instancias que conforman la estructura del Estado. El Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010), Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) serán las normativas centrales para la articulación normativa y de gestión con los distintos niveles del Estado. Una revisión amplia de la normativa se presenta en Barrea (2015).

Desde el ámbito financiero en base a lo que establece el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, la descentralización será considerada geográfica y territorialmente, buscando implementar un modelo de equidad que acorte las brechas de distribución de recursos y logre mayor eficacia; y a su vez que establezca una articulación entre la planificación y la presupuestación a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación y Participación.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa articula:

- Consejo Nacional de Planificación
- Secretaría Nacional de Planificación
- Consejos de Planificación de los Gobiernos Locales
- Consejos Sectoriales de la Política de la Función Ejecutiva
- Consejos Nacionales de la Igualdad
- Las instancias de Participación: Consejos Ciudadanos, y Consejos Consultivos.

Como parte del proceso de descentralización, está la desconcentración administrativa, a través de la cual se transfieren recursos a entidades desconcentradas del nivel central de gobierno para su operación delegada en el nivel local, con dependencia total de la orientación central.

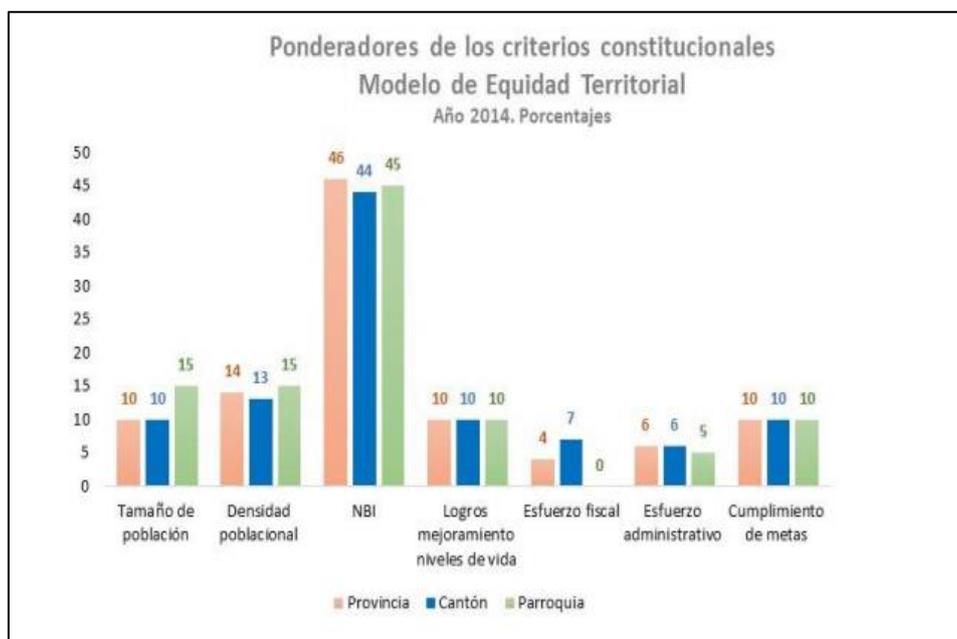
A lo largo de esta última década este proceso ha tenido directrices de planificación del Estado desde la función Ejecutiva, reforzando su implementación.

En este período el Estado ha motivado el proceso de descentralización fiscal a través del Modelo de Equidad (SENPLADES, 2014), que busca equilibrar la necesidad de gasto y la fuente de ingreso, buscando cerrar brechas fiscales, aumentar la equidad, la cohesión territorial y de último la corresponsabilidad fiscal. Este instrumento permite la transferencia de recursos de forma automática y directa. La asignación de recursos bajo este Modelo se realiza mediante siete criterios que consideran las características y necesidades territoriales, y adicionalmente el esfuerzo que los gobiernos autónomos descentralizados realizan por solventar estos criterios. Su definición se hace en base a ponderadores y es revisado cada cuatro años.

- Tamaño de la población
- Densidad de la población
- Necesidades básicas Insatisfechas
- Logros en los niveles de vida

- Esfuerzo Fiscal
- Esfuerzo Administrativo
- Cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Desarrollo del GAD

Grafico 1: Ponderación de los criterios del Modelo de Equidad Territorial. 2014



Fuente: Ministerio de Finanzas 2014. Elaborado por Ec. Daniela Oleas

La cantidad de recursos que recibe cada gobierno autónomo descentralizado está en correspondencia con sus competencias, responsabilidades y gestión.

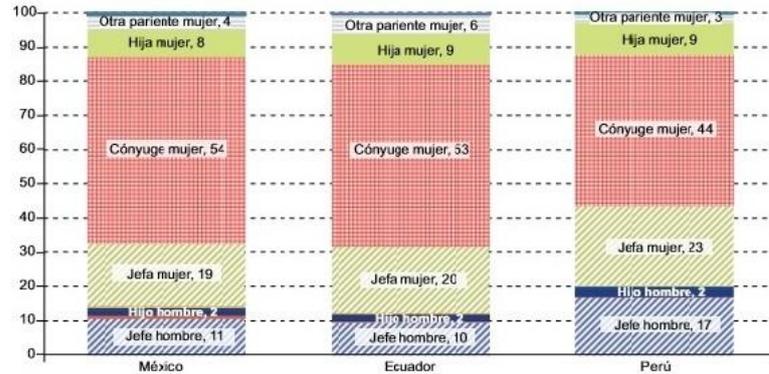
Existen varios aportes que hablan de la estructura y esquema de la descentralización en el país en este período. A nosotros nos interesa profundizar en los mecanismos que han posibilitado en Ecuador el abordaje de la perspectiva de género desde la presupuestación, a fin de hacer frente a las desigualdades que en este contexto se han generado en la vida de las mujeres.

## II. Las brechas de género en Ecuador desde las cifras

El informe de CEPAL (2016) aplicado a 18 países de América Latina, entre estos Ecuador da cuenta de que desde la infancia, las niñas desarrollan más labores de este tipo que los niños, y las adolescentes madres están más propensas a desempeñarlos como principal actividad. De igual manera sucede con las mujeres en edad productiva, reproductiva. En el caso de las mujeres adultas ellas nunca se jubilan de esta tarea, ya que pasan a ser cuidadoras de nietos, hijos, esposos y demás miembros de la familia.

Grafico 2: Distribución de horas semanales dedicadas a labores domésticas y de cuidado, según sexo y posición de parentesco en el hogar, alrededor de 2010.

**América Latina (3 países): distribución de horas semanales dedicadas a labores domésticas y de cuidado, según sexo y posición de parentesco en el hogar, alrededor de 2010**  
(En porcentajes)

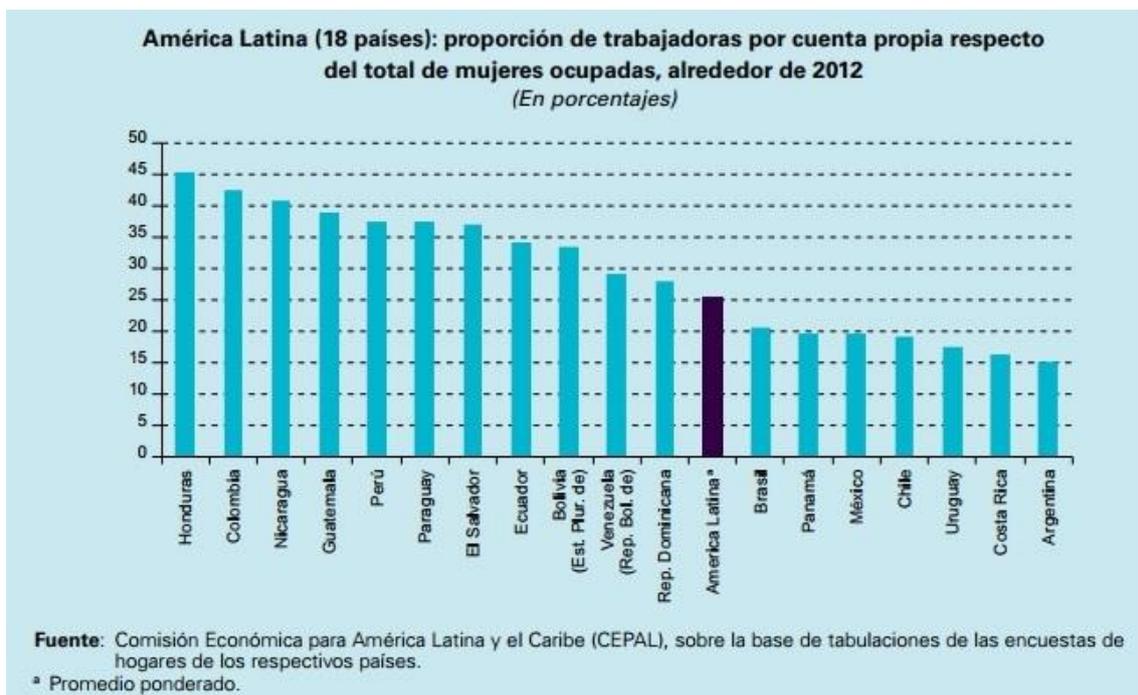


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo del Ecuador (2011), México (2009) y al Perú (2010).

Para Pérez – Orozco (2011), un nuevo modelo de desarrollo con equidad de género requiere transferir la economía del cuidado sin remuneración, que en América Latina según López Montaña (2015) representan el 20% del PIB, a la economía real.

Según CEPAL (2014, pp. 43) en la región casi un 20% del total de nacimientos proviene de madres adolescentes entre 15 y 19 años, concentrado en el quintil más pobre y con consecuencias para la reproducción intergeneracional de la desigualdad.

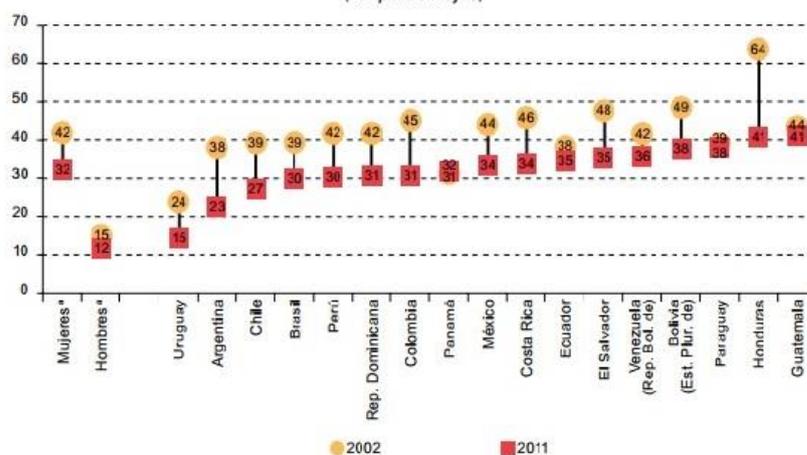
**Gráfico 3: Proporción de trabajadoras por cuenta propia respecto del total de mujeres ocupadas, alrededor de 2012**



Como promedio en América Latina, una de cada cuatro mujeres trabaja por cuenta propia, en su mayoría en el comercio o los servicios (sectores de baja productividad), debido a las menores exigencias de capital inicial. En Ecuador del 34% de las mujeres que recurren al trabajo por cuenta propia, mayoritariamente se encuentran aquellas que han iniciado microempresas motivadas por la falta de oportunidades en el mercado laboral asalariado y por la necesidad de acceder a ingresos propios (CEPALa.2014)

Gráfico 4: Mujeres no estudian de 15 años y más sin ingresos propios, 2002 y 2011

**América Latina (17 países): mujeres no estudiantes de 15 años y más sin ingresos propios, 2002 y 2011**  
(En porcentajes)



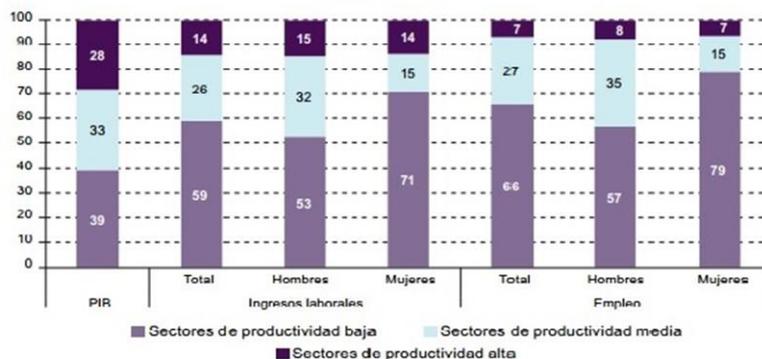
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.  
\* Promedio de América Latina.

En un análisis comparado de los datos de CEPAL (2014a), en Ecuador la proporción de mujeres sin ingresos propios ha bajado desde el 38% en 2002 hasta el 35% en 2011, mientras que la de hombres en la misma situación se redujo desde el 15% hasta el 13% en igual período.

Sin embargo, un tercio de las mujeres de 15 años y más que no estudian no logran generar ingresos y son económicamente dependientes, lo que afecta gravemente su autonomía económica y, por ende, sus posibilidades de superación de la pobreza. Es importante comprender que la reducción del indicador puede provenir de una disminución del número de mujeres sin ingresos propios o de un incremento de la proporción de mujeres de 15 años y más que no estudian.

Gráfico 5: Composición del PIB, los ingresos laborales y el empleo según sexo y nivel de productividad de los sectores de actividad, alrededor de 2012.

**América Latina (18 países) <sup>a</sup>: composición del PIB <sup>b</sup>, los ingresos laborales y el empleo según sexo y nivel de productividad de los sectores de actividad, alrededor de 2012**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
<sup>a</sup> Promedio ponderado.  
<sup>b</sup> En dólares constantes.

Las mujeres se concentran en los sectores de productividad baja, mientras que los hombres se concentran en una mayor proporción que las mujeres en los sectores de productividad media. Se requieren políticas orientadas a cerrar la brecha de productividad mediante el aumento de las capacidades, la formulación de políticas de producción, fomento de la industria e innovación y la creación de instituciones laborales que promuevan el trabajo decente de hombres y mujeres (CEPAL, 2014).

La diferencia, es decir la brecha salarial entre los empleos asalariados y el auto empleo entre hombres y mujeres en América Latina sigue siendo una complejidad. Como lo muestra el cuadro a continuación hay brechas de remuneración tanto entre hombres y mujeres asalariados, como entre hombres y mujeres que trabajan por su cuenta, sosteniendo los hombres una mejor posición, en los dos casos (CEPAL 2014<sup>a</sup>)

**Gráfico 6: Ingresos provenientes de sueldos y salarios y del trabajo por cuenta propia, según sexo y años de estudio, alrededor de 2002 y 2011.**



Estas cifras permiten graficar una situación que, se contrapone en el marco del desarrollo y su intencionalidad de crecimiento. Esta construcción socio cultural que ha definido la forma de organizarnos como sociedad, no aporta con condiciones iguales y ello trae como consecuencia importantes brechas sociales.

Las mujeres, como revelan las cifras (CEPAL 2014a) en su mayoría están en espacios laborales de nivel medio y bajo de productividad, y trabajando por cuenta propia. Esto a su vez significa que la presencia de las mujeres en el mercado laboral se genera en situaciones de precarización laboral, ello significa sin beneficios de seguridad social para ellas y sus familias, con limitado acceso a servicios de salud, sin planes de jubilación.

En cuanto al derecho de las mujeres sobre sus cuerpos y su vida, hay una problemática alarmante, presente de forma cotidiana en la vida de las mujeres y niñas. La *violencia de género* es un tipo de violencia en relación de poder que subordina a las mujeres, puede ser física, psicológica o sexual, y que impacta de manera negativa en su identidad y bienestar social, físico o psicológico y puede llegar hasta la muerte.

Infografía 1: Violencia de género contra las mujeres ecuatorianas



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres.

A partir de la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y violencia de género, realiza en el año 2010 por el Instituto de Estadísticas y Censos – INEC (INEC, 2010), se evidenció que en el Ecuador 6 de cada 10 mujeres han sufrido algún tipo de violencia y 4 de cada 10 han vivido violencia sexual. Sin embargo se indicó también que la violencia psicológica es la más recurrente.

A partir del año 2014 en Ecuador se tipifica el delito del femicidio, es decir el asesinato de mujeres por razón de su sexo, como una forma de violencia machista. Según el colectivo Geografía Crítica (2017) en un análisis a las muertes de mujeres, evidencian que entre noviembre de 2014 a noviembre 2016 la prensa reportó 299 casos de violencia contra mujeres desde acoso sexual hasta femicidio. De estos 299 casos, 150 son femicidios o intentos de femicidio. En el 64% de casos el agresor era una persona

cercana a la mujer o niña: su pareja, expareja, padre, padrastro, amigo o vecino. El 54% de las mujeres fueron atacadas por sus parejas o exparejas, dejando hijos en la orfandad.

### **III. La doble trampa: críticas desde el feminismo al desarrollo y la descentralización**

#### ***El Desarrollo***

Para el feminismo la falsa idea del desarrollo va más más allá de la trampa de la pobreza (Jackson, 1998. pp. 39) haciendo referencia a esa crítica que hacía Ester Boserup (1975) a cerca del tratamiento de la pobreza a través de recetas de eficiencia económica. Ese reduccionismo ha representado una gran complejidad para las mujeres, ya que en esa ecuación ha quedado invisibilizando el trabajo reproductivo, que se encarga del cuidado de los otros. Estas concepciones, más allá de la mirada económica, nos hablan de la división sexual del trabajo (Chapman, 1995), concepción definida bajo una construcción social desigual, que no inicia con el capitalismo, y que tiene lugar desde la conformación misma de las primeras sociedades. Para Pateman (1996), la división sexual del trabajo ha sido medular para la inequidad, donde la sociedad ubica a los hombres en espacios públicos de poder y a las mujeres en el ámbito doméstico del cuidado.

Para el feminismo, el desarrollo está relacionado con la dominación patriarcal inserta en nuestras sociedades desde su nacimiento y que dentro de la dominación capital se ha tomado los cuerpos de las mujeres, abriendo importantes brechas de desigualdad (Chapman, 1995). Citando a (Perez Orozco, 2011) hablar de desarrollo para las mujeres sería hablar de liberación de tiempo y reconocimiento de sus portes, para (López Montaña, 2015) sería posibilitar hablar de la igualdad al poder político, y que incluya temas de la agenda de las mujeres como: la salud sexual y reproductiva, el aborto, la violencia y el acoso sexual, y la discriminación laboral (pp. 65).

En el marco de la justicia de género y su intersección con el desarrollo, se infiere que confluyen dos tipos de injusticia, citando a (Fraser, Nancy, 2008) el primero, de orden distributivo, que debe buscar una mejor distribución de los recursos y bienes. Aspecto directamente relacionado con el desarrollo: agua, alcantarillado, luz, condiciones dignas de vivienda. El segundo, está ligado al reconocimiento de la diferencia, a todas estas formas de dominación cultural que ubican a unos grupos sobre otros. Para Fraser (2008) en el caso de género se habla de los dos tipos de injusticia.

Por lo tanto, la trampa del desarrollo, no ha significado un verdadero avance para las mujeres, las brechas de remuneración, la poca autonomía mujeres de su cuerpo, las violencias que afectan cotidianamente sus vidas, la triple carga de trabajo para el cuidado no remunerado, hablan de inequidad al desarrollo. Y López (2015) pregunta ¿Si no están en mercado laboral, están dedicadas al ocio? y la respuesta es: no, las encuestas de Uso del tiempo realizadas en América Latina (CEPAL, 2016) dan cuenta de que las mujeres tiene pobreza de tiempo y una interminable tarea diaria a cargo.

Como bien señalan las autoras que trabajan bajo la premisa de la “justicia de género” (Goezt, 2004, Mukhophyay 2005, Pearsons, 2002, et al) las investigación política y la práctica sobre desarrollo no han incorporado elementos para atender las desigualdades. La ciudadanía en el desarrollo no atiende las relaciones Estado-sociedad, las ha mantenido. Sin embargo en esta “forma” se han definido esquemas de gobernanza que no tocan las relaciones sociales – políticas y mantienen las desigualdades (Mukhophyay, 2007. Pg. 211).

### ***La Descentralización***

Para el feminismo la descentralización hace referencia a la transferencia de responsabilidades de gobernabilidad del Gobierno Central a los gobiernos intermedios y locales (ODI 2002). Su idea central gira en torno al principio de subsidiaridad, es decir de entregar respuestas lo más cercanas a la población, desde el nivel de gobierno más cercano.

Para (Mukhopadhyay M. , 2005) los economistas y autores en el tema, justifican la descentralización en términos de eficiencia de distribución de recursos particularmente frente a la pobreza. Sustentan el planteamiento en consideración de que las decisiones se tomarán en conjunto con la ciudadanía y sus necesidades (pp.3).

No obstante, se hace necesario centrar el análisis en la descentralización, no solo como proceso que facilita la gobernabilidad, sino como un proceso político, que debe justificarse en la eficiencia y que adicionalmente se abre y plantea respuestas para la ciudadanía. Particularmente como mecanismo para responder a la multiplicidad de inequidades sociales y económicas.

Según Mukhopadhyay (2007) el debate respecto a la descentralización y su rol respecto a la disminución de la pobreza con mayores respuestas desde los gobiernos locales, políticas públicas y programas, no ha permitido visibilizar si las formas localizadas de política son más justas, equitativas e incluyentes (Heller, 2001, citado en Mukhopadhyay 2007, pp. 211). Ello, ya que sustentados en los sistemas socio culturales –estructurales existentes, los gobiernos locales pueden reproducir discriminación como el gobierno central y operar en las líneas de desigualdad que se intentan combatir.

En esta misma vía, respecto al enfoque de género, las instituciones llámense: estado, familias, comunidad, iglesia, entidades públicas y privadas, controlan el acceso a derechos y libertades por parte de las mujeres; en estos espacios generalmente se reproduce la desigualdad (Mukhopadhyay 2007, pp. 216). Este es el caso de la violencia contra las mujeres y las niñas, la intrafamiliar y aquella que se da en los espacios públicos, que diariamente va impactando física, psicológica y sexualmente en la vida de mujeres y niñas, llegando hasta a cobrar sus vidas.

Esto implica que la ciudadanía de las mujeres “debe transformarse en derechos a través de arreglos institucionalmente formales e informales” (Mukhopadhyay 2007, pp. 216). Ello obliga a que el trabajo de visibilización y garantía de los derechos de las mujeres se convierta en espacio de investigación y lucha.

La literatura sobre género y descentralización resulta limitada. Su abordaje ha estado más centrado en torno al derecho de las mujeres a la ciudad en el último período, y a la participación política de las mujeres en los gobiernos locales.

Sin embargo, recalcar en la importancia de los procesos democráticos de descentralización como forma de participación ciudadana. Es innegable la posibilidad que brinda la descentralización a los grupos subordinados. Explícitamente hablando de las mujeres, quienes por la falta de democracia en sus relaciones de género se han visto excluidas de participación, y particularmente de la toma de decisiones.

De este proceso surgen varias preguntas que dejo sentadas ¿la descentralización ha permitido mayor responsabilidad por parte de los gobiernos locales para responder a la ciudadanía, a las mujeres? ¿Respecto a los grupos excluidos, se han logrado respuestas? ¿La descentralización mejora las instituciones desconcentradas?

#### **IV. Descentralización Fiscal y las brechas de género en Ecuador**

Los presupuestos sensibles al género en el Ecuador surgen en 2005 a partir de las acciones del ex Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) en esos momentos el mecanismo de la mujer, y UNIFEM. Tienen como finalidad contribuir a la gobernabilidad del país a través de incorporar la perspectiva de género en los instrumentos de planificación y presupuestación y con ello al empoderamiento de los derechos de las mujeres.

En 2008 el Ministerio de Finanzas construye la “Función K”, en alianza con la cooperación internacional quien para su aporte se nutre del Plan de Igualdad de Oportunidades 2005-2009 del mecanismo de la mujer (CONAMU), instrumento que permitía registrar, cuantificar, monitorear y evaluar las asignaciones presupuestarias que se dirigen a la equidad de género, y la generación de capacidades al interior del Ministerio de Finanzas sobre presupuestos sensibles al género.

En el 2011 se reemplaza el Factor K por un clasificador orientador de gasto de las políticas de Igualdad de Género, ello con el objeto de vincular las actividades de los programas contenidos en los presupuestos institucionales con los objetivos y metas estratégicos de la planificación nacional, o de determinadas políticas públicas, a fin de facilitar el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria. Según el Ministerio de Finanzas (2012) la incorporación en catálogo a la equidad de género, implicó que la equidad de género está al mismo nivel que las demás funciones del Estado, como salud, educación o defensa. – Este clasificador permite registrar los gastos que destinan las instituciones públicas.

Tabla 1: Catálogo de orientación de gasto. Políticas de Género



CATÁLOGO DE POLITICAS DE IGUALDAD			
ORIENTACIÓN DEL GASTO	DIRECCIONAMIENTO DEL GASTO	CATEGORIA	DESCRIPCIÓN DEL CATÁLOGO
01	00	00	<b>POLÍTICAS DE IGUALDAD</b>
01	01	00	<b>GÉNERO</b>
01	01	01	Promoción de la autonomía y empoderamiento de la mujer en el marco de la economía social y solidaria
01	01	02	Promoción, garantía y generación de igualdad de oportunidades y condiciones de trabajo
01	01	03	Promoción y desarrollo de sistemas de cuidado y corresponsabilidad
01	01	04	Promoción y garantía del derecho a la participación social, política y ejercicio de ciudadanía
01	01	05	Promoción y garantía de una vida libre de violencia
01	01	06	Promoción, protección y garantía del derecho a la salud
01	01	07	Protección y garantía del derecho a la educación
01	01	08	Promoción del acceso a recursos para procurar acciones de desarrollo sustentable
01	01	09	Reconocimiento y promoción de los saberes y conocimientos ancestrales
01	01	10	Promoción y garantía del derecho de las mujeres a la recreación y uso de espacios públicos en condiciones de igualdad
01	01	11	Promoción, garantía y desarrollo de institucionalidad y políticas públicas con equidad de género
01	02	00	<b>GENERACIONAL</b>
01	03	00	<b>INTERCULTURAL (PUEBLOS Y NACIONALIDADES)</b>
01	04	00	<b>DISCAPACIDADES</b>
01	05	00	<b>MOVILIDAD HUMANA</b>
99	99	99	<b>SIN ORIENTACION DE GASTO</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas 2012

De acuerdo al Ministerio de Finanzas (2012), el Clasificador de Género permite consolidar el proceso de registro de las instituciones de: salud, educación, justicia, interior, entre otras e incorporar las asignaciones para género. Con ello evitar el subregistro de recursos destinados al cierre de las brechas de género.

Tabla 2: Recursos destinados a reducir brechas de equidad - Eje de género. 2014

**Recursos Destinados a Reducir Brechas de Equidad – Eje de Género Por Sectorial**  
Ejercicio 2014  
(Dólares y Porcentajes)

SECTORIAL	PRESUPUESTO INICIAL (a)	PRESUPUESTO CODIFICADO (b)	PRESUPUESTO DEVENGADO (c)	EJECUCIÓN (d=c/b *100) %	PARTICIPACIÓN (Presup. Devengado) %
AMBIENTE	33.711,00	1.050.000,00	1.050.000,00	100,00	0,14
ADMINISTRATIVO	613.229,00	229.697,89	190.967,68	83,14	0,03
ASUNTOS INTERNOS	30.719,00	3.306,88	1.124,00	33,99	0,00
BIENESTAR SOCIAL	404.108.793,00	430.879.872,30	430.879.476,30	100,00	57,39
COMER.EXT.INDUST.PESCA Y COMPET.	4.732.232,00	886.062,49	769.478,19	86,84	0,10
DEFENSA NACIONAL	1.697.610,00	1.687.837,65	1.496.102,20	88,64	0,20
EDUCACION	5.190.732,00	1.006.504,15	1.004.247,80	99,78	0,13
FINANZAS	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RECURSOS NATURALES	1.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SALUD	277.764.010,36	322.167.176,46	314.935.924,46	97,76	41,95
TRABAJO	542.449,00	390.675,48	390.675,48	100,00	0,05
TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL	452.156,00	33.376,39	33.375,39	100,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>695.177.141,36</b>	<b>758.334.509,69</b>	<b>750.751.371,50</b>	<b>99,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Reportes e-SIGEF

Elaboración: Subsecretaría de Política Fiscal/Dirección Nacional de Equidad Fiscal

Como podemos apreciar en la tabla No. 2, en 2014 las carteras de Estado donde mayores recursos se asignaron en el marco de reducción de brechas de género fueron para Bienestar Social, y para Salud, es decir relacionadas con las labores de cuidado.

Tabla 3: Recursos destinados a reducir brechas de equidad – Eje de género por categoría.2014

**Recursos Destinados a Reducir Brechas de Equidad – Eje de Género Por categoría**  
Ejercicio 2014  
(Dólares y Porcentajes)

Nro.	CATEGORÍA	PRESUPUESTO INICIAL (a)	PRESUPUESTO CODIFICADO (b)	PRESUPUESTO DEVENGADO (c)	EJECUCIÓN (d=c/b *100) %	PARTICIPACIÓN (Presup. Devengado) %
3	Promoción y desarrollo de sistemas de cuidado y corresponsabilidad	404.130.501,00	430.944.397,10	430.896.110,14	99,99	57,40
6	Promoción, protección y garantía del derecho a la salud	278.604.010,36	323.052.176,46	315.781.817,72	97,75	42,06
2	Promoción, garantía y generación de igualdad de oportunidades y condiciones de trabajo	6.646.748,00	1.474.293,25	1.285.258,87	87,18	0,17
11	Promoción, garantía y desarrollo de institucionalidad y políticas públicas con equidad de género	1.276.955,00	1.327.412,31	1.266.045,84	95,38	0,17
4	Promoción y garantía del derecho a la participación social, política y ejercicio de ciudadanía	553.225,00	1.116.288,40	1.115.404,48	99,92	0,15
9	Reconocimiento y promoción de los saberes y conocimientos ancestrales	3.601.852,00	307.983,67	295.943,84	96,09	0,04
8	Promoción del acceso a recursos para procurar acciones de desarrollo sustentable	152.630,00	62.561,00	61.961,00	99,04	0,01
10	Promoción y garantía del derecho de mujeres a recreación y uso de espacios públicos en igualdad	205.220,00	49.397,50	48.829,61	98,85	0,01
7	Protección y garantía del derecho a la educación	6.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1	Promoción de autonomía y empoderamiento de mujer en marco de la economía social y solidaria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
5	Promoción y garantía de una vida libre de violencia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>		<b>695.177.141,36</b>	<b>758.334.509,69</b>	<b>750.751.371,50</b>	<b>99,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Reportes e-SIGEF

Elaboración: Subsecretaría de Política Fiscal/Dirección Nacional de Equidad Fiscal

Como se puede apreciar en la Tabla No. 3, la mayor asignación de gasto con perspectiva de género, es decir para combatir las brechas de género, están orientadas al tema del cuidado, es decir tienen que ver con el rol reproductivo de las mujeres: cuidado de niños, embarazo, adultos mayores, entre otros. En primera línea está el gasto de bienestar social, dentro de ello la promoción y desarrollo del cuidado. En un segundo momento está el rubro de asignación para salud.

Si bien el catálogo de gasto contiene acciones estratégicas que impactarían en la vida de las mujeres y en la reducción de las brechas de género, se puede apreciar con preocupación que aspectos como: la promoción y la autonomía económica de las mujeres, o la promoción de una vida libre de violencia están con rubro *cero*. Es decir no registran asignación de gastos en estos rubros.

Es evidente la distancia entre las necesidades estratégicas de las mujeres y las respuestas a los roles tradicionales asignados a las mujeres, que como hemos señalado al inicio del documento, limitan el aporte de las mujeres hacia otros campos que están más en línea directa con el desarrollo y directamente relacionados con su desarrollo.

Como bien lo decían las autoras que trabajan bajo la premisa de la “justicia de género” (Goezt, 2004, Mukhophyay 2005, Pearsons, 2002, et al) la investigación política y la práctica sobre desarrollo no han incorporado elementos para atender las desigualdades. La ciudadanía en el desarrollo no atiende las relaciones Estado-sociedad, las ha mantenido. Sin embargo en esta “forma” se han definido esquemas de gobernanza que

no tocan las relaciones sociales – políticas y mantienen las desigualdades (Mukhophyay, 2007. Pg. 211).

Actualmente el país cuenta con 5 catálogos orientadores de gasto vinculados a la garantía del principio de igualdad a fin de asignar recursos en los enfoques de: discapacidades, movilidad humana, pueblos y nacionalidades, género e intergeneracional.

Al revisar este instrumento saltan sobre el tablero algunas inquietudes: ¿existe obligatoriedad por parte de las carteras de Estado de aplicar este Catálogo? De ser el caso ¿qué mecanismos existen para comprobar su aplicación? ¿Por qué no existen asignaciones de gasto al resto de líneas del Catálogo, estratégicas para las mujeres?

### ***Competencias municipales respecto a la inclusión social y el género***

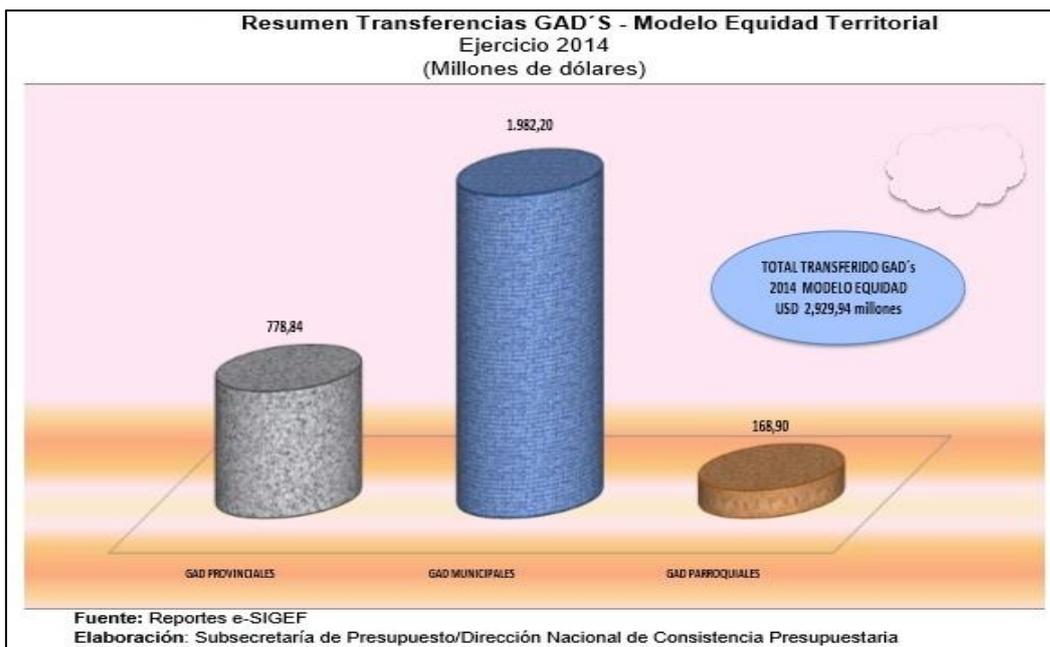
La actual estructura política y administrativa del Ecuador contempla la creación de los Consejos de Igualdad (2014), para asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos (Art 156). En este marco nace la Ley de Consejos de Igualdad, que se concreta en los Consejos de Género, Intergeneracional, De pueblos y nacionalidades, De discapacidades y De movilidad humana.

Para la aplicación de la inclusión en el ámbito territorial, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD 2010) planteó la creación de Sistemas de Protección Integral de Derechos (Art. 54), conformados y articulados por los Consejos Cantonales de Protección de Derechos (Art. 598). Estos Consejos deben coordinar con las entidades así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos. Se constituyen con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, y entidades del sector público.

### ***Asignación de recursos municipales para el ámbito social***

De acuerdo al Reporte de Ejercicio Presupuestal con Enfoque de Derechos (Ministerio de Finanzas, 2014), se puede observar que en el año 2014 por efectos de cumplimiento del Modelo de Equidad se realizaron transferencias provinciales, municipales y parroquiales.

Grafico 6: Resumen de Transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados – Modelo de Equidad Territorial. 2014



El informe indica que los recursos transferidos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, ascendieron a USD 778,84 millones, la mayor cantidad se destinaron a Guayas, Pichincha y Manabí que concentran 40.8%, manteniéndose la tendencia de años anteriores; situación que responde a la concentración de población en esas provincias.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales se transfirieron USD 1.982,20 millones, en su mayor parte hacia las provincias de Guayas, Pichincha y Manabí, las cuales concentran el 49.4% del total.

Además, con cargo al Presupuesto General del Estado, durante el ejercicio fiscal 2014 se entregaron USD 168,90 millones a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales, con una participación mayoritaria de aquellos pertenecientes a las provincias de Pichincha, Manabí, Loja, Esmeraldas y Azuay, que en conjunto representan el 38.8% del total transferido.

Estos recursos como indica el informe se han destinado para efectos de cumplir con obligaciones de gasto y particularmente para la concreción de obras.

### **Eje de Equidad**

Tabla 4: Recursos destinados a reducir brechas de equidad por eje. 2014

**Recursos Destinados a Reducir Brechas de Equidad Por Eje de Equidad  
Ejercicio 2014  
(Dólares y Porcentajes)**

EJE	PRESUPUESTO INICIAL (a)	PRESUPUESTO CODIFICADO (b)	PRESUPUESTO DEVENGADO (c)	EJECUCIÓN (d=c/b *100) %	PARTICIPACIÓN (Presup. Devengado) %
GÉNERO	695.177.141,36	758.334.509,69	750.751.371,50	99,00	98,65
DISCAPACIDADES	2.112.823,00	4.294.403,16	3.589.536,96	83,59	0,47
INTERCULTURALIDAD	3.368.446,00	1.774.455,62	1.562.184,86	88,04	0,21
MOVILIDAD HUMANA	222.000,00	115.962,32	115.962,32	100,00	0,02
NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	5.804.605,00	27.198,00	16.218,00	59,63	0,00
JUVENTUD	2.788.052,00	3.515.240,99	3.099.985,90	88,19	0,41
ADULTO MAYOR	3.600.182,00	1.920.809,04	1.881.922,20	97,98	0,25
<b>TOTAL</b>	<b>713.073.249,36</b>	<b>769.982.578,82</b>	<b>761.017.181,74</b>	<b>98,84</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Reportes e-SIGEF

Elaboración: Subsecretaría de Política Fiscal/Dirección Nacional de Equidad Fiscal

La tabla No. 4 refleja que al cierre del año 2014, el total de recursos devengados registrados en el Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad, para el conjunto de los ejes de equidad, ascendió a USD 761,01 millones, lo que significa una ejecución presupuestaria de 98,84%. En el caso de género fue de USD 750,75 millones, que corresponde a una ejecución de 98,55%.

#### V. ¿Se han cerrado las brechas de género, que nos dicen los datos?

Es innegable el esfuerzo que desde la planificación nacional se ha intentado trasladar en el marco del desarrollo centrado en la persona, a la reducción de las brechas de género. Esta voluntad está presente en el Objetivo 2 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017: “Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad”, buscando cerrar las brechas sociales y combatir a la pobreza”. Es evidente que en el esquema de planificación del Estado y su estructuración se ratifican esta voluntad. Existe como ya lo hemos detallado una estructura a través del Sistema Nacional de Planificación Participativa de articulación con los objetivos del PNBV en todos los niveles del gobierno a través de varios mecanismos.

De otra parte el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autónomo Descentralizado (COOTAD), es un instrumento que ha significado un avance en el marco del proceso de descentralización, particularmente por haber recogido varios instrumentos de orientación normativa y de presupuestación para los para los gobiernos locales.

En este mismo andamiaje el Modelo de Equidad concebido como mecanismo para la asignación ponderada de recursos con un cálculo matemático y la clara definición de ejes sociales y administrativos para la entrega de recursos, conocemos ha facilitado a los gobiernos autónomos descentralizados sus operaciones, evitando rogar por recursos que ahora son asignados anualmente.

Pero las cifras de 2014 levantadas por la CEPAL a 18 países, entre estos Ecuador, nos hablan de que la situación de las mujeres en el país es delicada. La asignación de 53

horas a la semana vs las 10 horas que destinan los hombres a labores domésticas y de cuidado reflejan su pobreza de tiempo. Un problema grave ya que mientras el desarrollo centrado en las personas no traslade la economía del cuidado sin remuneración a la economía real este problema seguirá sostenido.

El embarazo adolescente es otro problema que está afectando la vida de niñas y adolescentes, no solo desde el plano económico, ya que ello impacta en sus oportunidades sino en los proyectos de vida de las jóvenes y sus hijos.

Veíamos que el 34% de las mujeres recurren a trabajos de auto empleo, como alternativa a la falta de oportunidades, frente al total de mujeres ocupadas (CEPAL 2012). Adicionalmente se indica que las mujeres se concentran en actividades de baja productividad (CEPAL 2014). A esto se suma que se mantienen brechas salariales tanto entre hombres y mujeres asalariados, como en trabajo por cuenta propia, asignando a los hombres una mejor posición en los dos casos (CEPAL 2014). Estos aspectos significan precariedad laboral, pobreza de tiempo y adicionalmente no acceso a beneficios sociales. De otra parte las cifras reflejan que existe un tercio de mujeres de 15 años y más que no estudia ni trabaja.

Vemos que el espacio de las mujeres en el campo laboral no ha significado un verdadero avance, y menos un desarrollo centrado en la persona. La doble trampa del desarrollo y la descentralización evidencian para las mujeres: pobreza de tiempo, precariedad laboral, desempleo, falta de oportunidades, desigualdad salarial, falta de beneficios sociales.

De otra parte, es más alarmante aún el derecho de las mujeres respecto a sus cuerpos y sus vidas. De acuerdo a las cifras del INEC (2010), vemos que la violencia contra las mujeres, sea esta física, psicológica y sexual está afectando a más de la mitad de la población femenina y cada 3 días la violencia machista está tomando la vida de una mujer (FGE. 2017). Este flagelo social está afectando física, psicología y sexualmente a mujeres y niñas en su bien estar, en su desarrollo en sus vidas en general.

Pero entonces ¿por qué las brechas continúan? ¿Por qué si existe un mecanismo de definición presupuestal para atender los problemas que aquejan la vida de las mujeres, esto no se concreta?

Una respuesta a estas preguntas a esta problemática y coincidiendo con el planteamiento de Mukhopadyay (2007); Heller 2001, es que sin un cambio en los esquemas socio culturales que son estructurales, los gobiernos locales pueden reproducir la misma discriminación como el gobierno local, reproduciendo las mismas acciones discriminatorias que intentan combatir.

Este es un planteamiento puede responder también sobre por qué si existe un Catálogo Clasificador de Gasto para reducir brechas de género, las asignaciones presupuestales estén prioritariamente asignadas a labores de cuidado, y asuntos estratégicos como el tema de la educación, la promoción de la autonomía y el empoderamiento, o el de promoción y garantía a una vida libre de violencia no registren ningún rubro asignado.

Las cifras revelan que desafortunadamente la mirada desde la cual es asumida la mujer, es desde el rol de madre cuidadora, y no ha sido aún reconocida como actor parte de los

procesos de desarrollo en sus territorios. Como bien lo dice Chapman (2011), hablar de desarrollo para las mujeres sería la liberación de tiempo y reconocimiento de sus aportes. Sería la incorporación a programas y políticas públicas que como lo clama López Montaña (2015), planteen la inclusión de temas como la salud sexual y reproductiva, el aborto en casos de violación, la discriminación laboral.

Sería la generación de políticas públicas y su correcta presupuestación para atender lo que las feministas llaman *justicia de género*, a fin de que la doble injusticia (Fraser 2008) que bien reflejan las cifras expuestas, hablamos de la justicia de distribución de recursos y bienes, y la justicia ligada al reconocimiento de la diferencia, tengan respuestas concisas. Con alternativas claramente planificadas y presupuestadas que planteen resignificar los esquemas socio-culturales de desigualdad sobre los cuales se ha levantado la sociedad desde su nacimiento.

La descentralización ha sido ampliamente justificada como un mecanismo de gobernabilidad y gobernanza, desde la premisa de eficacia de distribución de los recursos, apuesta que se sustenta en que las respuestas de políticas públicas se entregan en el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía.

En el Ecuador el modelo de descentralización plantea al gobierno central como el rector de la política de los distintos ejes relacionados con la vida digna de las personas: salud, educación, inclusión social, vivienda, los cuales han sido desconcentrados en el nivel territorial en el marco de la descentralización. A la luz de las cifras, vemos que a pesar de que el Objetivo 2 del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, explícitamente ubica la reducción de brechas de género, y de existir mecanismos para su concreción como lo hemos detallado, se aprecia que en el proceso, hasta llegar a los gobiernos locales, las apuestas por reducir las brechas de género se van diluyendo, hasta perderse de vista.

En este sentido, la descentralización mirada no solo como estructura de funcionamiento, como mecanismo tecnocrático de manejo del Estado, sino como apuesta política nos deja con varias inquietudes: ¿Cómo garantizar que la forma localizada de política pública y programas, no pierdan de vista a las personas? Y otra que ya la planteaba Mukhopadhyay (2007) y que esperamos profundizar en estudios futuros es conocer ¿Si las formas localizadas de política pública son más justas, equitativas e incluyentes? Finalmente ¿Será que la descentralización mejora las instituciones desconcentradas?

Desde el ámbito administrativo, en una breve indagación conducida a funcionarios públicos del sector financiero a fin de conocer sobre la aplicación del Modelo de Equidad y la asignación de proyectos para reducir brechas de igualdad permitió develar que no existe una directriz que defina con claridad los determinantes para escoger el grupo de proyectos que responden a cada categoría de las definidas dentro de las brechas de equidad. Ello conlleva a hacer asignaciones ciegas. Es decir, con una débil comprensión de las problemáticas y sin nociones desde los enfoques de derechos.

Se pudo conocer que no existía una profundización sobre el manejo el Catalogo de Género. El grupo indagado asumía que esta responsabilidad recae sobre los actores del nivel central pero no lo ven como proceso para la asignación presupuestaria local, y o para el reporte de proyectos dentro del Modelo de Equidad.

Esta indagación dejó como inquietud el nivel de análisis sobre el impacto de recursos asignados a los proyectos, particularmente los que tienen que ver con brechas de igualdad, y en el caso concreto de las mujeres, y para una futura indagación desde la metodología de estudios de caso, se buscará conocer ¿en qué medida los recursos asignados a nivel de presupuestos subnacionales recogen y hacen frente a las grandes problemáticas de las mujeres?

## **Conclusiones**

Existe un vacío entre las grandes brechas de género que hablan de la compleja situación de las mujeres en el Ecuador, y las respuestas desde el presupuesto. Existen mecanismos tanto de planificación como de presupuestación para avanzar en este compromiso. No obstante, en su tránsito hacia los gobiernos locales la mirada de los mecanismos se diluye; lamentablemente los problemas no desaparecen, se recrudecen.

Enmarcadas en la mirada de la *justicia de género* (Fraser 2008), se evidencia que las prácticas sobre desarrollo no han logrado incorporar elementos para atender las desigualdades tanto de distribución como de diferencia cultural. El esquema de gobernanza actualmente definido no toca las relaciones sociales – políticas y por ello mantiene intactas las desigualdades socio estructurales existentes. Las instituciones controlan el acceso a derechos y libertades por parte de las mujeres. Ello obliga a que los movimientos de mujeres busquen transformar sus derechos a través de arreglos institucionales formales e informales.

El debate respecto a la descentralización y su rol sobre la pobreza dirigido sobre los gobiernos locales, no ha permitido reflexión de ¿si las formas localizadas de política son más justas e incluyentes?, o, ¿si sustentadas en los sistemas socio- culturales existentes, reproducen discriminación como el gobierno central y operan en las líneas de desigualdad que intentan combatir?

La comprensión de género en los campos de gestión financiera y de planificación ha sido una de las complejidades más importantes de las que hacen mención académicas feministas Falú (2007), Massollo (2011), y tantas otras recogen en sus estudios el bloqueo a la temática desde los y las funcionarias públicas que no alcanzan a comprender la relación entre la asignación de recursos y la respuesta a grandes brechas sociales que por décadas se han profundizado sobre los llamados grupos de atención prioritaria.

Consideramos de gran importancia el despejar en una investigación a profundidad varias de las preguntas que han surgido de este proceso exploratorio.

## Trabajos citados

- Barrera, A. (2015). El proceso de la Descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecruti. *ANALISIS, CITE, Friederich Ebert Stiftung*, 5-30.
- Carpio, P. (2011). *Desarrollo local, Descentralización, gestión de territorios y ciudadanía*. Quito : Abya-Yala.
- Carrión, Dammert, & Villonga. (2008). La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional de Estado. En B. V. Comp. Fernando Carrion, *Descentralización: un derrotero a seguir* (págs. 11-19). Quito: Flacso.
- Carrion, F. (2001). Descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. 6.
- CEPAL. (2016). *Desarrollo Inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- Chapman, J. (1995). *La perspectiva feminista. En teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización*. (2010). Ecuador.
- Constitución del Ecuador*. (2008).
- Coello, R et al. (2005). *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad. Presupuestos sensibles al género en la Región Andina*. FLACSO UNIFEM. Quito.
- Escobar, A. (2005). El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. En D. Mato, *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (págs. 17 - 31). Caracas, Venezuela: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Falú, Ana et al. *Ciudades para convivir: Sin violencias hacia las mujeres*. Santiago de Chile. Ediciones Sur.
- Finot, I. (2003). *Descentralización en América Latina: ¿cómo hacer viable el desarrollo local?* Santiago de Chile: CEPAL.
- Fraser, Nancy. (2008). *Escalas de Justicia*. España: Herder.
- INEC. (2010). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares*. Quito, Ecuador: Inec.
- Jackson, C. (1998). Rescuing gender from the poverty trap. En C. J. Pearson, *Feminist Visions of Development* (págs. 39 -64). London, New York: Routledge.
- Joxe, A. (2002). *Empire of Disorder*. New York: Semiotext(e) , Columbia University.
- Ley Orgánica de los Consejos para la Igualdad*. (2014). Quito, Ecuador.
- López Montaña, C. (2015). *Bases para un nuevo Modelo de Desarrollo con igualdad de género*. Centro Internacional de Pensamiento Social y Económico.

- Massolo, Alejandra. (2011). El género en el desarrollo local: ¿igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres? En Carpio, P, *Desarrollo Local, descentralización, gestión de territorios y ciudadanía*. (págs.325-350). Quito. Abya-Yala.
- Ministerio de Finanzas. (2014). *Reporte Fiscal de Equidad Social*. Quito.
- Montaño, C. (2013). Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador, bases teóricas y tensiones jurídicas. *Foro, Revista de Derecho*, no. 20, 5-21.
- Mukhopadhyay, M. (2005). *Decentralisation and Gender Equity in South Asia an Issue Paper*. IDRC.
- Mukhopadhyay, M. y. (2007). *Justicia de Género, Ciudadanía y Desarrollo*. Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).
- Need, Max. 2010. Desarrollo a escala humana, opciones para el futuro.
- Perez Orozco, A. (2011). *Economía del cuidado: conceptos e implicaciones para la política pública y la construcción de la igualdad real de las mujeres en la región*. Guayaquil.
- SENPLADES. (2014). *Modelo de Equidad Territorial*. Quito. Madrid. Biblioteca CF + F.
- SENPLADES. (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 20013-2017. Quito.
- Tortosa, J. M. (2011). Desarrollo en tiempos de crisis. En P. Carpio, *Desarrollo Local* (págs. 27 - 51). Quito: Abya-Yala.