

En la Economía Contamos Todas y Todos

CUADERNO DE TRABAJO 2

**Articulando Acciones para
la Incidencia y Vigilancia
de la Inversión Pública en el Tema
de Violencia de Género en
el Municipio de El Alto (Bolivia)**



SERIE: En la Economía Contamos Todas y Todos

Cuaderno de trabajo 2:

Articulando Acciones para la Incidencia y Vigilancia de la Inversión Pública en el Tema de Violencia de Género en el Municipio de El Alto (Bolivia)

Autoría: UNIFEM Región Andina

Sistematización y Elaboración: Susana Martínez Martínez

Revisión General: Raquel Coello y Elisa Fernández

Edición: Adriana Lucio-Paredes

Apoyo: Lorena Barba Albuja

UNIFEM agradece a Gina Vargas y Silvia Fernández por sus importantes contribuciones en la revisión de los contenidos de esta publicación.

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

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

El Programa de Voluntarios de Naciones Unidas (UNV) es administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y apoya el desarrollo humano sostenible a escala mundial a través de la promoción del voluntariado.

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

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

Oficina Regional Países Andinos

Amazonas 2889 y La Granja

Edificio Naciones Unidas

Quito (Ecuador)

Teléfono: (593 2) 246 0329

Fax: (593 2) 246 0328

unifem.países.andinos@unifem.org

www.unifemandina.org

www.presupuestoygenero.net

Diseño gráfico: Ziette

Impresión: Colororiginal

Primera Edición, 2007

Quito, Ecuador.

ÍNDICE

Agradecimientos	5
Presentación	7
Introducción	9
Articulando Acciones para la Incidencia y Vigilancia de la Inversión Pública en el Tema de Violencia de Género en el Municipio de El Alto	13
Contexto	13
Objetivos	19
Procesos y técnicas	19
• ¿Quién participó?	19
• ¿Qué se hizo?	20
• ¿Cómo?	20
Resultados	26
Obstáculos y oportunidades encontrados en el proceso	28
Lecciones aprendidas	31
Desafíos a futuro	32
Las oportunidades actuales más valiosas	32
Sostenibilidad	33
Referencias bibliográficas	34
Referencias institucionales	35

AGRADECIMIENTOS

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

UNIFEM quiere agradecer especialmente a Susana Martínez como responsable de este trabajo de sistematización.

Igualmente, UNIFEM quiere expresar su agradecimiento a todas las personas que han hecho realidad los procesos y resultados que se relatan en este Cuaderno de Trabajo, y a todas las personas que han colaborado en la elaboración de este cuaderno con sus testimonios, documentos, su tiempo, dedicación y pasión por su trabajo. Muy especialmente a Cecilia Enríquez y Mónica Beltrán de Gregoria Apaza, Betty Condori de la Red de Difusoras de Leyes y Derechos de El Alto, Claudia Vázquez del Municipio de El Alto, Teresa Morales como investigadora en el proyecto, Martha Rivera de la Dirección Nacional de Género Mónica Montaña, Victoria Quispe, Lily Cortez y Cristina Rollano de organizaciones de mujeres de El Alto.

UNIFEM agradece a Gina Vargas y Adriana Lucio Paredes por la revisión del manuscrito y sus aportes.

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

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

Quito, 2007.

Moni Pizani,
Directora Regional de Programa
UNIFEM Región Andina

INTRODUCCIÓN

El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) es el organismo de las Naciones Unidas responsable de la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. En el año 2000, UNIFEM inició su trabajo en presupuestos sensibles al género, con el convencimiento de que es un instrumento poderoso de gobernabilidad para que la asignación de los recursos públicos sea más transparente y esté orientada a la igualdad entre mujeres y varones. El Programa Regional de Presupuestos Sensibles al Género en América Latina se inició en Ecuador y se extendió progresivamente a otros países, como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. UNIFEM, en su Marco Regional de Financiamiento Plurianual 2004-2007, ha identificado como prioridad el fortalecimiento de la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito local a través del uso de presupuestos de género como herramienta de rendición de cuentas. Las acciones de este Programa no se podrían implementar sin el valioso apoyo de aliados como la Cooperación Belga, la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas.

Los presupuestos sensibles al género son aquellos procesos presupuestarios que entienden que las relaciones de género marcan pautas sociales, económicas y políticas; y hacen que el presupuesto tenga un impacto diferenciado sobre varones y mujeres. Un presupuesto sensible al género toma en consideración las diferentes necesidades, derechos y obligaciones que las mujeres y los varones tienen en la sociedad. Asimismo, valora de manera diferenciada las contribuciones de varones y mujeres tanto en la producción de bienes y servicios, como en el trabajo humano para movilizar y distribuir los recursos.

Este tipo de iniciativas no busca formular presupuestos separados para varones y mujeres, sino tomar en consideración las diferencias

y desigualdades de género en todas las fases del ciclo presupuestario. Tampoco suponen necesariamente un incremento en el gasto público, sino que promueven un uso más efectivo de los recursos existentes para la reducción de las inequidades de género y las desigualdades sociales, contribuyendo así al desarrollo humano y a la erradicación de la pobreza.

Desde el Programa Regional de Presupuestos Sensibles al Género se vienen apoyando tanto iniciativas enfocadas en los presupuestos generales de los diferentes países (como el caso de Ecuador y Venezuela) como en los presupuestos locales o municipales (como es el caso de los municipios de Cochabamba y El Alto en Bolivia, Cuenca y Esmeraldas en Ecuador, Villa El Salvador en Perú o Caroní en Venezuela).

En los casos municipales, el enfoque de género en los presupuestos se ha trabajado a través de los mecanismos de presupuestos participativos, una poderosa herramienta que se viene usando en diferentes lugares de América Latina, mediante la cual se establece un nuevo rol para la sociedad civil en las decisiones de la gestión pública de su entorno más cercano. Estas herramientas se enmarcan en los diferentes procesos de descentralización que se están emprendiendo en los países de la región.

En un inicio, el Programa arrancó analizando presupuestos locales y nacionales, pero enseguida se vio la necesidad de pasar a la acción, para que en la aparente neutralidad de los presupuestos se incorporara un enfoque de género que permitiera traspasar al plano real todos los logros alcanzados en materia de género y derechos de las mujeres a través de leyes y políticas públicas. Con ese objetivo en mente se viene trabajando con los Estados y con la sociedad civil, con el personal político y técnico de los gobiernos nacionales y locales, mediante capacitación a los mismos y acciones de incidencia y sensibilización, al igual que con diputados/as o congresistas. Del mismo modo, se han adaptado herramientas existentes para la presupuestación y planificación con el fin de que incorporen la perspectiva de género. Se vienen

trabajando análisis sectoriales con diferentes ministerios (como el Ministerio de Economía Popular y el Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social en Venezuela) y temáticas (como la ruta de la violencia de género en El Alto en Bolivia).

Igualmente, se ha trabajado con organizaciones de mujeres para que incorporen en sus agendas la exigibilidad en materia de presupuestos, y con otras organizaciones sociales que trabajan en el control social para que incorporen la perspectiva de género en sus acciones. Del mismo modo, se ha trabajado con estas organizaciones para que amplíen y mejoren su participación en las decisiones políticas y de desarrollo del ámbito municipal mediante los presupuestos participativos u otros canales existentes.

Las iniciativas de presupuestos sensibles al género exigen que la sociedad civil tenga acceso a datos y documentos presupuestarios que muestren que verdaderamente se están desplegando esfuerzos en pro de la equidad de género y los derechos de las mujeres. Este aspecto lleva implícita la transparencia en la gestión pública, por lo que muchas de las acciones que se han emprendido en el ámbito local son las rendiciones de cuentas por parte de las autoridades hacia la sociedad civil.

Con estas acciones de transparencia de la gestión pública y mayor involucramiento de las y los ciudadanos en la planificación, presupuestación y gestión pública, se avanza hacia una mayor gobernabilidad democrática.

Uno de los obstáculos que se repite en las diferentes iniciativas es la falta de datos desagregados por sexo, en base a los cuales se puedan establecer las desigualdades de género y trabajar en las direcciones adecuadas en cada caso para reducirlas. Es por ello que las iniciativas suelen acompañarse de un trabajo en la generación de datos y estadísticas desagregadas por sexo, así como de estudios y diagnósticos sobre la situación de las mujeres en las diferentes regiones.

De igual modo, con los presupuestos sensibles al género se pretende visibilizar las contribuciones no remuneradas que las mujeres hacen a la sociedad, a la economía y a sus gobiernos a través de su trabajo reproductivo, tanto el doméstico como el de cuidados, ya que supone un ahorro a los gobiernos (en su gasto público) en materia de prestaciones de servicios sociales a la ciudadanía (cuidado de niños/as, de personas de la tercera edad o personas enfermas). Los presupuestos sensibles al género pretenden hacer visible y valorar todo este aporte de las mujeres que tiende a estar invisibilizado. De este modo, se da un valor monetario y temporal a las actividades que las mujeres hacen en pro del desarrollo de sus comunidades, principalmente a través de encuestas de uso del tiempo para reconocer su trabajo no remunerado, y de creación de cuentas satélites a las cuentas presupuestarias oficiales, que recojan esas aportaciones.

CUADERNO DE TRABAJO 2: MUNICIPIO DE EL ALTO (BOLIVIA)

Articulando Acciones para la Incidencia y Vigilancia de la Inversión Pública en el Tema de Violencia de Género

La Organización No Gubernamental feminista Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza lleva trabajando más de 23 años en el Municipio de El Alto en pro de la equidad de género y del respeto y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. El Alto es el municipio que mayores índices de violencia contra las mujeres registra en todo Bolivia. Sin embargo, sigue siendo un problema invisible y no prioritario ni para las autoridades ni para la sociedad civil. En el año 2004, Gregoria Apaza inicia, con apoyo de UNIFEM-RA, la investigación "Violencia contra la mujer: un tema invisible en el Presupuesto General de la Nación y en el presupuesto Municipal de la Ciudad de El Alto". En base a ésta se llevan a cabo acciones de incidencia, tanto con autoridades como con la sociedad civil, para exigir un gasto consecuente con la problemática de la violencia contra las mujeres.

Contexto

Los procesos de reforma del Estado para la participación popular, como el de descentralización, se ofrecían como una esperanza de cambio en Bolivia. Las leyes de Descentralización Administrativa, Participación Popular y Municipalidades, entre otras, dieron lugar a un nuevo espacio para las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, al asumir los municipios nuevas competencias en el desarrollo, y la sociedad civil un rol importante en la planificación, seguimiento y control de la gestión municipal. Es un escenario por lo tanto idóneo para que las mujeres se incluyan desde el principio en los procesos generados.

Al mismo tiempo, a lo largo de los últimos años, se han ido creando leyes y mecanismos en el ámbito nacional, normalmente a raíz de las ratificaciones anteriores, como la Ley de Cuotas, la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar, la Ley de Protección a Víctimas de Delitos Contra la Libertad Sexual, el Decreto Supremo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, la implementación de los Servicios Legales Integrales Municipales o SLIM (servicios para la atención a la violencia intrafamiliar, que incluyen la defensa legal de las víctimas) y el funcionamiento de las Brigadas de Protección a la Familia (servicios policiales para socorrer y proteger a las personas agredidas, aprehender a los/as agresores/as y ponerlos/a a disposición de la autoridad judicial). Sin embargo, estos logros quedaron en el plano formal debido a la falta de asignación de recursos o una inadecuada asignación de los mismos que no permite materializar esas leyes y mecanismos instaurados.

La Ley de Violencia Intrafamiliar y Doméstica dispone la protección de la mujer dentro de la familia y para su ejecución se relaciona con las competencias municipales en el caso de los SLIM, las prefecturales en el caso de salud y educación y las nacionales en el caso de las brigadas de protección a la familia. Si bien fue una gran lucha y un gran logro conseguir esta Ley, su aplicabilidad, tanto en el ámbito local como en el nacional, no es fácil debido a la escasa voluntad política que se traduce en pocos recursos destinados a este fin. Por lo tanto, los servicios públicos para la erradicación de la violencia de género son muy escasos y de baja calidad.

Se registra que los salarios del personal de los SLIM suelen ser más bajos que los del resto del personal que trabaja en instituciones públicas: esta situación se da en un 37% de los casos en municipios rurales, siendo de un 45% en los urbanos.

La asignación presupuestaria en derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentra la violencia de género, ha ido en descenso; mientras que la asignación para el mantenimiento y fortalecimiento de las fuerzas armadas y policiales se encuentra en el segundo lugar del Tesoro General de la Nación, después de los gastos

administrativos y salarios del funcionariado del Estado. Esta situación se da tanto en el ámbito nacional como en el municipal¹.

El Alto es una ciudad adjunta a La Paz que se caracteriza por su gran movilización y organización social: casi toda persona de El Alto pertenece a una u otra organización, ya sea vecinal, gremial.... En la llamada “guerra del gas” de octubre de 2003, las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y sindicales de El Alto fueron las que iniciaron la movilización que más adelante se expandió por todo el país.

El Alto tiene una población de 649.958 mil habitantes, siendo la tercera ciudad más poblada del país, y cuenta con una superficie de 339 km² y una densidad de 1.920 habitantes por km². La edad promedio de la población es de 22,4 años. Un 30% de las personas habla aymara (las mujeres hablan más aymara y quechua que castellano). Sin embargo, la identidad cultural aymara² se manifiesta más allá del idioma que se hable, ya que un 74% de la población alteña se identifica como originaria aymara. En la cultura originaria aymara y quechua prima el principio comunitario de chachawarmi (chacha=varón, warmi=mujer) con una lógica de complementariedad de opuestos, pero los hechos reflejan que las mujeres siempre están en peor condición que los varones. El hecho de ser una población básicamente de emigrantes aymaras coloca al Municipio entre los límites de lo urbano y lo rural.

El Alto es una de las ciudades más pobres de Bolivia, con un índice de pobreza del 76,7% y presenta unas tasas superiores al promedio nacional en lo que se refiere a analfabetismo y asistencia escolar. Las mujeres normalmente se dedican al comercio o se emplean como trabajadoras del hogar. Se estima que 8 de cada 10 mujeres que viven en El Alto sufren o han sufrido alguna vez algún tipo de violencia, teniendo las tasas de feminicidio más altas del país.³ Si

1 Documento de proyecto de Gregoria Apaza y UNIFEM.

2 Los datos corresponden al último Censo de Población y Vivienda (2001).

3 *Violencia contra la mujer: Un tema invisible en el Presupuesto General de la Nación y en el Presupuesto Municipal de El Alto*, Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza y UNIFEM-Región Andina, El Alto, noviembre de 2005.

bien es difícil conocer los datos con exactitud, se estima que de cada 10 casos denunciados de mujeres asesinadas en la policía, sólo cuatro llegan al juzgado y sólo uno llega a tener sentencia⁴. Sin embargo, la violencia contra la mujer, tanto en el gobierno local como en el nacional, es un tema invisibilizado.

Diferentes organizaciones e instituciones de la sociedad civil han conformado redes de promoción de la salud en El Alto. En las siguientes participan muy activamente las mujeres:

- La Red de Violencia Intrafamiliar, cuyo objetivo es la prevención y atención de los casos de violencia dentro de la familia, y está conformada por 32 instituciones públicas y privadas⁵.
- La Red de Manzaneras de la Salud, con el fin de vigilar las condiciones de salud materno-infantil en las zonas periurbanas.
- La Red de Salud Sexual y Reproductiva, para promover la información y capacitación sexual y reproductiva.
- La Red de Defensoras de la Salud, para la promoción del ejercicio y práctica de los derechos en salud.
- También se encuentran otras redes importantes como La Red de Difusoras de Leyes y Derechos de El Alto, que se ocupa del tema de vigilancia social de las políticas municipales sobre violencia intrafamiliar, contando con unas 100 personas que trabajan de forma completamente voluntaria en pro de las mujeres mediante una labor política y social, referencia de casos, talleres de sensibilización sobre la violencia (qué hacer, dónde denunciar, etc.).

4 Entrevista a Cecilia Enríquez y Betty Condori.

5 Según el convenio establecido en la red de violencia intrafamiliar, se pueden derivar casos de mujeres maltratadas de un SLIM a los albergues de las organizaciones privadas que se sostienen con financiamiento de cooperación, ya que el Municipio y el gobierno departamental no cuentan con albergues propios.

Según datos de la Subsecretaría de Asuntos de Género del Municipio de El Alto, el 77% de denuncias de violencia corresponde a casos de violencia intrafamiliar, producida por agresión de un miembro del hogar. En los últimos 10 años no se registra una disminución de los índices de violencia de género, pero se estima todavía que de cada 10 mujeres alteñas, 8 son maltratadas (según entrevista a la Directora de Género de El Alto)⁶.

El tema de violencia de género se incorporó en el Municipio de El Alto en la primera versión del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) gracias a la participación de las organizaciones de mujeres. El Municipio cuenta con una Dirección de Género y Gestión Social, pero el Programa Operativo Anual (POA) 2005 no tiene los recursos presupuestarios necesarios para mantenerla.

En 2005, El Alto contó con un presupuesto de 920.500 bolivianos para proyectos de violencia de género, lo que corresponde al 0,12% del presupuesto municipal. Los tres SLIM existentes en El Alto cuentan cada uno con cuatro funcionarios/as: abogado/a, psicólogo/a, trabajador/a social y procurador/a. En la gestión pública de 2005 se inició la construcción de dos SLIM nuevos.

La población en general y específicamente en El Alto desconoce cuáles son los procesos de asignación de recursos públicos y por lo tanto no está en la capacidad de exigir a los gobiernos. Por su lado, las gestiones públicas priorizan sus gastos en vivienda, salud y educación, sin darle importancia a un tema como la violencia de género. Además, cuando han existido compromisos para trabajar temas de género generalmente no se han cumplido.

El Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza trabaja en pro de la transformación de las relaciones de poder basadas en género, centrando sus acciones principalmente en la ciudad de El Alto,

6 *Violencia contra la mujer: Un tema invisible en el Presupuesto General de la Nación y en el Presupuesto Municipal de El Alto*, Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza y UNIFEM-Región Andina, El Alto, noviembre de 2005.

donde trabaja desde hace 23 años. Sus objetivos estratégicos son: facilitar el empoderamiento de las mujeres en los ámbitos político, económico y personal; fortalecer las organizaciones de mujeres; e influir en políticas públicas, y en prácticas y actitudes sociales para transformar las relaciones desiguales de poder.

Gregoria Apaza ha impulsado procesos para el desarrollo de capacidades institucionales en el Municipio de El Alto, como la construcción de la Agenda Municipal de Género mediante la participación de las propias mujeres alteñas, paralelamente a la elaboración por parte del gobierno de su PDM en 2001, de manera que pudieran incorporar las demandas de las mujeres en el mismo.

Los resultados de este proceso fueron:

- Un PDM que recogía todas las demandas de género de las mujeres.
- Un Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de El Alto, que orientaba las políticas municipales y aterriza de manera más práctica la agenda en acciones concretas.
- El Programa Municipal de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (PROMUVIF) que, mediante un convenio entre el gobierno municipal y cuatro organizaciones de la sociedad civil (entre las que se encuentra la propia Gregoria Apaza) que trabajan el tema de prevención y atención de la violencia intrafamiliar, obliga a institucionalizar personal para atender esta problemática. El personal que se contrata tiene que ser evaluado y capacitado por las organizaciones firmantes, con presupuesto anual (público y de las organizaciones) para realizar acciones. Las organizaciones que conforman el PROMUVIF se reúnen mensualmente.

A raíz de su participación en el PROMUVIF, Gregoria Apaza comienza a mirar los presupuestos como un instrumento útil para

apoyar su trabajo, ya que el gobierno municipal les mostraba información sobre los rubros en los que estaban asignados los recursos, pero no el detalle de qué y cómo se habían ejecutado los fondos (normalmente con montos inferiores a lo presupuestado).

En este contexto, Gregoria Apaza pone en marcha esta iniciativa, con el apoyo de UNIFEM-RA, para visibilizar el gasto público en combatir la violencia contra las mujeres, como un instrumento para apoyar la larga trayectoria de Gregoria Apaza de lucha por el derecho a una vida libre de violencia y su trabajo en el Municipio de El Alto.

Objetivos ●●

- Visualizar el tema de la violencia contra las mujeres y su asignación del presupuesto público en la Ciudad de El Alto y en el Estado Boliviano.
- Articular acciones para la vigilancia y exigibilidad internacional de inversión pública en la prevención y erradicación de la violencia de género.
- Fortalecer los mecanismos de atención y prevención de la violencia de género en la ciudad de El Alto.

Procesos y Técnicas ●●

¿Quién participó? ●●

1. El **Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza**, que realizó una investigación sobre el gasto nacional y del Municipio de El Alto en la problemática de la violencia contra las mujeres, coordinó las acciones de difusión, información de los resultados y elaboración de la estrategia de incidencia política.

2. La **Red de Difusoras de Leyes y Derechos de El Alto**, que lideró todo el proceso de difusión mediante talleres con otras organizaciones sociales de El Alto y reuniones con las autoridades municipales, reflexionando sobre la necesidad de trabajar la violencia de género y exigir las asignaciones presupuestarias necesarias. La creación de esta red fue impulsada en su día por Gregoria Apaza.
3. El **Municipio de El Alto**, que ofreció la información existente y se brindó a las entrevistas para la información primaria.

¿Qué se hizo?

- Gregoria Apaza analizó la inversión pública en atención y prevención de la violencia de género en la ciudad de El Alto y en el ámbito nacional.
- Gregoria Apaza promovió el reconocimiento de la importancia en la inversión pública en violencia en razón de género del gobierno local y nacional.
- Gregoria Apaza analizó las posibilidades de emprender acciones de exigibilidad al gobierno sobre la inversión pública para prevenir y erradicar la violencia de género.

¿Cómo?

- a. **Realización de una investigación sobre la violencia de género y su asignación presupuestaria en el ámbito nacional y en el Municipio de El Alto.**

Se elaboró una investigación sobre los recursos públicos en materia de violencia de género en los años 2001, 2002 y 2003 de El Alto, así como de los recursos nacionales.

Para ello se recopiló información secundaria en bibliotecas y archivos de las instituciones involucradas en la temática, e información primaria a través de entrevistas a informantes clave como personal

de la Defensoría del Pueblo, de los Ministerios de Educación, de Hacienda y de Salud, y de los Viceministerios de la Mujer y de Justicia. En El Alto se entrevistó a personal de la Brigada de Protección a la Familia, de la Dirección de Gestión Social, de la Dirección de Género y de los SLIM, así como a un concejal y una concejala de la Alcaldía.

Se estableció un marco teórico sobre la violencia contra la mujer, el género como relación de poder, la violencia en razón de género, y violencia, derechos humanos y convenciones internacionales. Se analizó el marco legal nacional en materia de presupuestos públicos, la sensibilidad de género de los mismos, y la orientación de las políticas públicas y presupuestos generales de la nación. A continuación, se evaluaron las tendencias en la inversión pública para abordar el problema de la violencia contra las mujeres de las instancias clave en la ruta crítica de la violencia (policía, salud, defensa legal y poder judicial), así como los recursos del Viceministerio de la Mujer.

Cuadro 1:

Las principales conclusiones de la investigación *Violencia contra la mujer: un tema invisible en el Presupuesto General de la Nación y en el presupuesto Municipal de la Ciudad de El Alto* son:

- en el ámbito nacional, para el año 2003, de un total de 3.175 proyectos de inversión ejecutados sólo 16 estaban orientados a la equidad de género y ninguno a la prevención o erradicación de la violencia de género;
- los recursos públicos destinados al problema de violencia de género son muy escasos y todos los eslabones que componen la ruta crítica de la violencia son muy débiles;

- a partir de 1993 hay una regresión del gasto destinado a la violencia de género, y en general a temas sociales; los servicios en materia de violencia intrafamiliar están cubiertos en su gran parte por fondos externos de cooperación internacional y por tanto tienen dependencia de éstos;
- las Brigadas de Protección a la Familia no tienen casi presupuesto; los SLIM están saturados y la demanda de los mismos va en aumento; la Dirección de Género de El Alto es la que menos presupuesto tiene del Municipio: tan sólo un 0,14%, en 2004, del Presupuesto Municipal para abarcar todos los temas de niñez, adolescencia, discapacidad, tercera edad y género.

Cuadro 2:

Las principales recomendaciones de la investigación *Violencia contra la mujer: un tema invisible en el Presupuesto General de la Nación y en el presupuesto Municipal de la Ciudad de El Alto* son:

- a) que las organizaciones de mujeres hagan incidencia, seguimiento y vigilancia del PDM y los POA para que en ellos se incorpore la violencia de género;
- b) que el movimiento de mujeres proponga un incremento al impuesto de productores/as y distribuidores/as de bebidas alcohólicas, al desprenderse de la investigación que el alcohol es una de las causas principales que genera la violencia de género, y con esta recaudación tributaria poder reforzar los servicios de la ruta crítica de la violencia.

Cuadro 3:

“Hablar de presupuesto te da una radiografía del problema. No conocíamos las categorías que nos ha mostrado la investigación. Sabíamos que estaban mal las cosas, pero no dónde se generaba el mal. Ahora entendemos por qué la policía funciona mal, por qué salud no le da tanta importancia al tema de violencia, por qué los SLIM trabajan en las peores situaciones.” Betty Condori, Red de Difusoras de Leyes y Derechos de El Alto.

b. Difusión de la investigación.

Se publicó la investigación con el nombre *Violencia contra la mujer: un tema invisible en el Presupuesto General de la Nación y en el presupuesto Municipal de la Ciudad de El Alto*.

Con el fin de incidir en el ámbito nacional, se mantuvieron reuniones con instituciones públicas (autoridades municipales y gobierno central) y organizaciones de la sociedad civil para sensibilizar sobre la importancia de hacer un gasto adecuado en la problemática de la violencia contra las mujeres que afecta a muchas personas.

Con el fin de incidir en el ámbito municipal, se hicieron talleres de difusión e información de los resultados de la investigación con diferentes organizaciones de la sociedad civil de El Alto. Las fechas y organización de los talleres se hicieron en coordinación con las organizaciones a las que se dirigían los mismos. En estos talleres se llevaban a cabo debates sobre los resultados de la investigación con el fin de establecer una estrategia de incidencia política para exigir una asignación adecuada de recursos para la violencia de género.

Para la realización de estos talleres se elaboró un manual de apoyo sobre el tema de presupuestos públicos que se estructuró en las siguientes partes:

1. Presentación, incluyendo información sobre qué se entiende por violencia de género, qué es presupuesto público y qué es asignación presupuestaria;
2. Políticas públicas, donde se describen los enfoques de las mismas (la protección de la violencia como necesidad humana secundaria o como parte de las necesidades humanas fundamentales), así como el concepto de la problemática de la violencia de género en el ámbito nacional y local y los avances obtenidos en combatirla;
3. Presupuestos nacionales, con datos sobre las tendencias en la inversión realizada para combatir la violencia de género, y la tendencia de los recursos en el Viceministerio de la Mujer;
4. Políticas y presupuestos públicos de El Alto para prevenir y erradicar la violencia de género, tratando la construcción y aprobación de la Agenda Municipal para la Equidad de Género, el PDM y los POA y la sensibilidad de género. Se realizaron comparaciones con otros municipios;
5. Situación de la ruta crítica de la violencia, analizando los balances de presupuestos según las entidades nacionales y locales de El Alto involucradas en esta ruta con los resultados obtenidos por las mismas, así como los marcos legales internacionales y nacionales sobre la violencia contra las mujeres;
6. Reconocimiento y apropiación de la temática con participantes, donde se definen estrategias de incidencia y presión política con las organizaciones de mujeres.
7. Conclusiones en plenaria.

Los talleres se realizaron con las siguientes organizaciones locales: Federación de Mujeres, Las Manzaneras, Defensoras de Salud, Red de Difusoras de Leyes y Derechos, Federación de Juntas Vecinales,

Foro Político de Mujeres, Federación de Gremialistas y la Red de Violencia. También se difundieron los resultados.

Igualmente, se organizaron actividades de difusión en medios de comunicación orales y escritos. Se realizaron y difundieron cuatro cuñas radiales con contenidos de exigencia de derechos humanos, género y violencia, las cuales se utilizaron en las campañas de incidencia política realizadas, en las radios Red Aymara, Pachamama, Integración, San Gabriel y Metropolitana. Igualmente, se difundieron en algunos medios televisivos como los canales 36 y 24. La radio Pachamama pertenece a Gregoria Apaza y tiene una audiencia de 23.000 personas al día y un radio de emisión que alcanza El Alto, La Paz y provincias.

La finalidad de estos talleres y de la difusión en medios de comunicación fue que las organizaciones plantearan sus demandas respecto al problema de violencia de género, teniendo en cuenta la necesaria asignación presupuestaria.

c. Acciones de incidencia política.

Se estableció una estrategia de incidencia política sobre los presupuestos públicos en el ámbito municipal. Esta estrategia de incidencia se realizó en base a las demandas establecidas por las organizaciones sociales, que se recogieron en diversos talleres organizados. En la investigación realizada sobre la relación entre la violencia de género y la inversión pública se concluyó que la estrategia de incidencia política debería incluir capacitación y fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, así como el establecimiento de una agenda mínima estratégica para la prevención y protección de la violencia de género.

Para las acciones de presión política se contó con la alianza de la Federación de Mujeres, el Foro Político de Mujeres, las Defensoras de Salud, Las Manzaneras y la Federación de Juntas Vecinales.

La Red de Difusoras de Leyes y Derechos exigió al Municipio de El Alto la apertura de más SLIM en la ciudad, así como que se asegure que las personas al cargo de estos servicios sean sensibles y formadas en el tema, y que se asignen más recursos para tratar el problema de la violencia de género.

Resultados ●●

- A través de la investigación publicada, se cuenta con mayor información sobre el gasto de la Ciudad de El Alto y el general de Bolivia destinado a abordar el problema de la violencia de género, estableciendo la relación entre la distribución de los recursos públicos y la ruta crítica de la violencia. Las principales conclusiones y recomendaciones de este estudio se encuentran en los cuadros 1 y 2.
- El personal de Gregoria Apaza cuenta con mayor información para proceder con acciones de exigibilidad internacional en un futuro ya que se le formó con la investigación *Aplicación efectiva de los Derechos Humanos en el tema de Violencia Doméstica, mediante la utilización de normas y procedimientos de la convención americana* realizada en agosto de 2005.
- Tras la experiencia de trabajo de presupuestos sensibles al género con UNIFEM, Gregoria Apaza ha creado un Observatorio de Políticas Públicas de Género en la ciudad y en el departamento El Alto, para dar una mirada al presupuesto y a la ejecución del POA municipal sobre los servicios dirigidos a las mujeres o a la equidad de género. Este observatorio permitirá que la ciudadanía cuente con la información de qué se está haciendo y que esta información les llegue de una manera amigable para posibilitar que sea entendible por el mayor número de personas posible.
- La investigación contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de presión política de la Red de Difusoras de Leyes y Derechos al aportarles mayor conocimiento sobre fiscalidad y violencia.

- Se ha fortalecido la gobernabilidad democrática en Cochabamba a través de institucionalizar y mejorar el régimen democrático⁷, y ampliar y mejorar las capacidades públicas para responder a las demandas de la ciudadanía. A raíz de la incidencia desarrollada por dicha red, el Municipio de El Alto abrió otro SLIM más en la ciudad de El Alto. Además, el 24 de noviembre de 2006 Gregoria Apaza y la Red de Difusoras de Leyes y Derechos hicieron una marcha en el Municipio de El Alto, donde consiguieron el compromiso del Gobierno Municipal de aumentar progresivamente el presupuesto asignado a la Dirección de Género.
- Igualmente, la Red de Difusoras de Leyes y Derechos desarrolló e implementó una estrategia para la vigilancia de la calidad de los servicios de atención de violencia intrafamiliar, públicos o de ONG. Para este ejercicio de vigilancia, miembros de la organización se hacían pasar por usuarias para evaluar la calidad de los servicios prestados. Más adelante, devolvieron la información a los prestadores de los servicios, con recomendaciones. La Red también está trabajando en la incidencia para una asignación presupuestaria adecuada para la implementación de la ruta crítica de la violencia de género (salud, policía, juzgados, atención integral y comunicación), la cobertura de salarios de las brigadas de protección a la familia, la asignación presupuestaria de la Comandancia de Policías y el funcionamiento de los SLIM.
- Las organizaciones sociales, principalmente las vinculadas a juntas vecinales y salud, que fueron las más presentes en los talleres de socialización de los resultados de la investigación, han incorporado en sus demandas a favor de políticas y programas para reducir la violencia de género, la dimensión de la necesidad de los recursos y la obligatoriedad legal de asignarlos. En estos

7 Para desarrollar el enfoque de gobernabilidad democrática en toda su complejidad, requeriríamos de un estudio más profundo sobre el tema. Sin embargo, es una herramienta sumamente útil para el análisis de casos concretos de presupuestos participativos como el que se está presentando.

talleres, las organizaciones reconocieron el desconocimiento y desinterés que hasta entonces habían tenido en la relación entre violencia de género y presupuestos públicos.

- Los entes públicos cuentan ahora con mayor información sobre la magnitud de la problemática de la violencia de género a la luz de los datos y conclusiones de la investigación realizada.
- Se ha fortalecido la capacidad crítica y analítica de las organizaciones sociales de El Alto para el análisis de la inversión pública en materia de violencia de género. Las organizaciones de mujeres han aprendido a cuestionar lo que las autoridades les ofrecen como logros, y a tomar conciencia de que las normas legales, las políticas y los servicios pueden darse simplemente para calmar las demandas de los diferentes sectores sin ejecutarse en la práctica. Por ejemplo, se abren SLIM pero puede que no brinden los servicios adecuados porque no cuentan con el suficiente presupuesto.

Cuadro 4:

Yo les decía a las mujeres “si te damos leche, te damos pan, te damos agua, tu situación va a seguir siendo la misma, te van a seguir maltratando, te van a hacer lo otro, no vamos a conseguir nada”. Betty Condori, Red de Difusoras de Leyes y Derechos de El Alto, mayo de 2006.

Obstáculos y oportunidades encontrados en el proceso ●●—

Obstáculos

- La inestabilidad política del país (principalmente en mayo y junio de 2005) no permitió avanzar en las actividades al ritmo

previsto, además que colocaba el tema de violencia de género en un segundo plano, al considerarse la problemática nacional del momento como prioritaria.

- Las jornadas de protesta en febrero de 2003 por la posible implementación del impuesto a los salarios, vividas de forma especial en las ciudades de El Alto y La Paz, produjeron como resultado la quema de la Alcaldía de la ciudad de El Alto, donde se ubicaba la Dirección de Género. Ello provocó la pérdida de todos los documentos referentes a los presupuestos y políticas públicas de 2001 a 2003. De este modo, sólo se pudo acceder a la información del POA 2004.
- Para la Red de Difusoras de Leyes y Derechos resultaba muy difícil traspasar la información sobre presupuestos y violencia de género a las mujeres de base, ya que eran conceptos nuevos y en un primer momento resultaban complicados. Las facilitadoras tuvieron que pasar antes por un proceso de capacitación para entender algunos conceptos y traducir los temas más abstractos a concretos para poder incluso entenderlos primero ellas mismas.
- Al impartir los talleres para la socialización de los resultados de la investigación, se comprobó que las mujeres tenían un total desconocimiento del tema presupuestario y un cierto temor a que la investigación no les iba a servir de suficiente argumento para reivindicar una asignación para políticas de género. Las sostenidas acciones de sensibilización llevadas a cabo por la Red de Difusoras de Leyes y Derechos de El Alto hicieron que las organizaciones de mujeres fueran entendiendo el tema de presupuestos sensibles al género y apropiándose del proyecto.
- Para algunos sectores sociales de El Alto, la violencia de género es un concepto que se vincula más a la cultura occidental y a la herencia de la Colonia que al patriarcado, lo que implica que lo vean como un problema que no se corresponde con su cultura aymara.

- También hay una visión en una gran parte de la sociedad de que la violencia de género es un problema de “mujeres de clase media” ya que las más pobres tienen otros problemas de subsistencia que atender.
- La falta de información desagregada dificultó el poder profundizar más en el análisis realizado a través de la investigación. Por ejemplo, los datos presupuestarios analizados no mostraban población beneficiaria diferenciada por sexo ni separaban los recursos destinados a atender la violencia de género. Incluso en los presupuestos del Viceministerio de la Mujer, no es hasta el año 2001 que se desagregan los recursos destinados exclusivamente al tema de violencia de género. Aunque el Ministerio de Salud sí contaba con información desagregada sobre la unidad encargada del tema de violencia de género, su trabajo sólo se enmarca en el ámbito nacional, con lo cual no servía para el municipal.
- Fue difícil al principio hacerse con aliados por no considerarse el tema de violencia de género como prioritario en las agendas de las organizaciones sociales.

Oportunidades

- En Bolivia, a través de las leyes de Descentralización Administrativa, Participación Popular y Municipalidades, existe un marco legal favorable para la participación ciudadana en los procesos de planificación pública, así como para la incorporación del enfoque de género en los mismos, mediante el Decreto Supremo para la Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres, la Ley de Cuotas y la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar y Doméstica.
- La experiencia de la organización que lideró el proceso (Gregoria Apaza) en el tema de violencia de género y en el Municipio de El Alto facilitó tanto las investigaciones en la materia como la relación con las autoridades y con las organizaciones sociales.

- El reconocimiento en el ámbito nacional que tienen los movimientos sociales de El Alto abrió las puertas al trabajo de la Red de Difusoras de Leyes y Derechos a la hora de pedir información en las instituciones públicas y plantearles demandas.
- La nueva Directora de Género del Municipio de El Alto tiene una gran predisposición a mejorar el trabajo en materia de violencia de género.
- Si bien no había casi datos en el Municipio de El Alto para llevar a cabo la investigación sobre asignación presupuestaria a violencia de género, hubo una gran colaboración por parte del personal técnico y directivo del Municipio.

Lecciones aprendidas ●●

- Siendo que en el Municipio de El Alto se decide el 100% del presupuesto participativamente, Gregoria Apaza debía haber incluido en las acciones del proyecto a las organizaciones que participan en esta decisión presupuestaria.
- Para que las organizaciones de mujeres se comprometan con la asistencia a los talleres, es importante mandar cartas individualizadas para la convocatoria de cada taller con el fin de motivarlas a la asistencia.
- Las capacitaciones sobre gasto público y violencia de género se mostraron insuficientes para que las personas asistentes comprendieran las dimensiones de los presupuestos sensibles al género, por lo que se decidió incorporar información sobre los procesos de asignación presupuestaria y las responsabilidades en el mismo dentro de dichas capacitaciones.
- La definición e implementación de estrategias de incidencia en temas tan novedosos para la ciudadanía requiere de tiempos amplios a fin de lograr, en primer lugar, un conocimiento y

sensibilización sobre el tema y una concertación amplia de las acciones que deben emprenderse.

- Para que la difusión en los medios de comunicación radiales tenga un mayor efecto, se debe trabajar la programación de una manera interactiva, llevando por ejemplo a las autoridades para que hablen y hagan compromisos en público.
- A fin de llegar a la población más de base, es importante utilizar medios de comunicación populares con lenguaje sencillo.

Desafíos a futuro ●●

- Se necesita todavía una mayor sensibilización de las organizaciones sociales sobre la importancia de trabajar el tema de la violencia de género y de que lo incluyan en sus agendas y demandas para lograr que sea incorporado en las agendas de los gobiernos municipal y nacional.
- Se necesita contar con mecanismos de exigibilidad y evaluación de la asignación presupuestaria municipal en lo que respecta al tema de la violencia de género. Para ello, se abre la posibilidad de unirse a las acciones emprendidas por otras organizaciones en Bolivia, como por ejemplo las lideradas por la Mesa Nacional de Trabajo sobre Presupuestos de Género.
- Es importante continuar trabajando para contar con mayor información desagregada por sexo, especialmente en el ámbito municipal, y ponerla a disposición de la ciudadanía.

Las oportunidades actuales más valiosas ●●

- La necesidad de asignar más recursos para trabajar el problema de la violencia de género se ha vuelto más visible para las organizaciones de mujeres.

- Con la investigación y el trabajo de sensibilización e incidencia realizado se podría llevar una demanda ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para exigir una asignación presupuestaria mayor para el tema de violencia de género.
- El proceso de la Asamblea Constituyente (iniciado en Bolivia en julio de 2006) abre la oportunidad para plantear el derecho a la información sobre los presupuestos públicos, así como la necesidad de que hayan rendiciones de cuentas del gobierno central a la población en general, mediante mecanismos de información clara y accesible.

Sostenibilidad ●●

El Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza sigue trabajando en la implementación del plan de incidencia elaborado durante el proyecto, que articula a otras organizaciones e instituciones interesadas en el tema.

Se tiene pensado crear un espacio para que las organizaciones sociales de la ciudad y otros actores involucrados discutan el tema y lo incluyan en sus demandas al gobierno local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- *Documentación relativa al proyecto ejecutado:*

Documento de proyecto.

Informe de avance del proyecto.

Informe final del proyecto.

Publicación de la investigación *Violencia contra la mujer: un tema invisible en el Presupuesto General de la Nación y en el Presupuesto Municipal de la ciudad de El Alto*, por el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza y UNFEM en octubre de 2004.

- *Testimonios de personas involucradas en el proceso:* Cecilia Enríquez como responsable técnica del proyecto por Gregoria Apaza, Betty Condori de la Red de Difusoras de Leyes y Derechos de El Alto, Mónica Beltrán como directora de Gregoria Apaza durante la ejecución del proyecto, Claudia Vázquez como personal municipal a cargo de temas de violencia, Mónica Montaña y Victoria Quispe de la organización CIDEM, Lily Cortez de la Organización de Trabajadoras Nocturnas, Cristina Rollano de la organización Las Manzaneras, Teresa Morales como investigadora en el proyecto, Martha Rivera de la Dirección Nacional de Género.

REFERENCIAS INSTITUCIONALES

UNIFEM-Región Andina:

Av. Amazonas 2889 y La Granja, Edificio Naciones Unidas, Segundo Piso, Quito (Ecuador), teléfono (593 2) 246 0329, correo electrónico unifem.paises.andinos@unifem.org
Sitio de Internet: www.unifemandina.org

Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza:

Av. Juan Pablo II y c. Eulert N° 215 y 280, zona 16 de julio, Municipio de El Alto (Bolivia), teléfonos (591 2) 2841963 - 2840441 - 2840351, Fax 2840244
correo electrónico gregoria@entelnet.bo
Sitio de Internet: www.gregorias.org.bo

Gobierno Municipal de El Alto:

Plaza La Bandera, Zona Calama, El Alto (Bolivia),
teléfono (591 2) 2833333 - 2834664 - 2832211

Dirección de Género del Gobierno Municipal de El Alto:

Avenida 6 de Marzo, Edificio La Nacional 120 al lado del Banco Fortaleza, La Ceja, El Alto (Bolivia),
teléfonos (591 2) 282 5780.

Red de Difusoras de Leyes y Derechos de El Alto:

teléfono (591) 77299227 - 71924104.

