

Primera Parte



“Eso será en Beijing, aquí estamos en Pando”¹: La trayectoria política de las reformas de género en Bolivia (1992-2002)

1 Frase recogida en ocasión de la realización de un taller realizado en Cobija, Pando, el 7 y 8 de diciembre en el marco de una serie de talleres departamentales que se realizaron a finales de 1999 y principios de 2000 con el objetivo de socializar y enriquecer el Informe Preliminar Beijing+ 5 sobre avances de instrumentos y políticas públicas de las recomendaciones del Programa de Acción Mundial de Beijing. Frase tomada de una anécdota relatada por Claudia de la Quintana en entrevista del 28 de octubre de 2002.

Introducción



Bolivia vive hoy un momento de inflexión y cambio tanto en el sentido del desarrollo como en los contenidos de la democracia. El Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002 plantea que una condición clave para una inflexión que permita avanzar en el sentido del desarrollo humano es el fortalecimiento de una política que sea capaz de promover la dignidad y la confianza de los ciudadanos y ciudadanas entre ellos y con las instituciones del Estado. Se trata de una política que busque ampliar y fortalecer los espacios democráticos de deliberación ciudadana. En dicha deliberación se jugaría la calidad del sistema de toma de decisiones en democracia, con lo cual se fortalecería la capacidad política de los ciudadanos como actores del desarrollo, tanto en el plano reflexivo como en el de la acción.

La idea fuerza del IDH 2002 es que las capacidades políticas democráticas, especialmente las que estimulan prácticas deliberativas mediante las cuales la sociedad construye opciones y acuerdos, promoverán mejor el desarrollo humano del país y, consecuentemente, favorecerán una mayor cohesión social y disminución de la pobreza².

En Bolivia, a pesar de las importantes reformas institucionales iniciadas a mediados de los años 80, no se ha logrado fortalecer plenamente la legitimidad y la eficiencia del Estado. Es así que un problema central para la sociedad política boliviana ha sido la manera de profundizar reformas que impugnen el régimen de prebendas en el que tradicionalmente ha operado la política boliviana. Este sistema de relaciones clientelares, tan arraigado en la historia política boliviana, ha bloqueado tanto la representatividad partidaria como el ejercicio de la ciudadanía democrática³.

El Estado boliviano, a pesar de todos los esfuerzos de modernización realizados, a pesar de la renovación reciente de la fisonomía del Parlamento con la incorporación de grupos sociales tradicionalmente postergados, y a pasar también de la obligatoriedad de incorporar una representación femenina aunque mínima, lograda por las luchas de las mujeres, continúa siendo un espacio de poder formal o informal de grupos de poder generalmente conformados por hombres, blancos y mayores de 40 años.

En Bolivia, la discriminación contra las mujeres, el sesgo masculino y el machismo cultural que aún impera en las instituciones políticas y sociales, en el espacio público y en la familia; los índices de violencia intrafamiliar en contra de las mujeres; los delitos sexuales que quedan en la impunidad; y el racismo que hace de las mujeres indígenas y campesinas sus mayores víctimas, forman parte de una realidad dura y muy difícil de remontar. Esto principalmente, porque las mujeres permanecen excluidas de la posibilidad de tener en sus manos las agendas y las principales decisiones nacionales.

Frente a esta realidad, se puede preguntar cuán significativo resulta analizar, desde una perspectiva crítica, las políticas públicas de género o debatir acerca del rol de la instancia encargada de políticas de género en el Estado cuando en un contexto como éste el sólo hecho de que éstas existan debería ser considerado ya un logro prácticamente inquestionable.

La respuesta a estas preguntas es que justamente por lo restringido y limitado que aún es el ámbito de acción y de influencia de las mujeres, es necesario debatir y reflexionar, construir una visión estratégica concertada y

² PNUD, 2002.

³ Medinaceli y Soux, 2002

actuar coherentemente en función de ampliar esa capacidad de acción e influencia. Esta tarea corresponde de manera fundamental a las propias mujeres, a sus movimientos, sus instituciones y sus organizaciones, pero también es una tarea que le atañe al conjunto de las instituciones.

La lucha por la equidad de género es constitutiva e indivisible de la búsqueda de democracia y equidad en todos los campos: étnicos, sociales, políticos y generacionales.

No cabe duda que el movimiento de mujeres es el portador de los esfuerzos más grandes y significativos por lograr cambios culturales, y que esto es posible a través de los vínculos mundiales que se han establecido y que han permitido generar nuevos conocimientos, nuevas formas de organización y articulación, nuevos símbolos y nuevos modelos de interacción que, sin embargo, cobran fuerza en la medida en que se dé una convergencia entre las demandas locales de igualdad y las nociones globales de justicia⁴.

Sin embargo, la posibilidad de esa convergencia no es lineal ni mecánica, sino que sus posibilidades descansan en una buena medida en las capacidades de las comunidades, las instituciones y la sociedad, pero fundamentalmente en la capacidad de las propias mujeres de articular las nociones de libertad individual y reflexiva, de pertenencia cultural y de ciudadanía democrática y pluralista.

Desde esta perspectiva, resulta fundamental preguntarse acerca de las ideas y la calidad de las prácticas concretas de la sociedad en general, pero en particular de las ideas y la calidad de las prácticas de las propias mujeres, a partir de las cuales se desencadenan los procesos, amplios o restringidos, de cambio.

Bolivia no es la misma que hace diez o veinte años atrás. Muchos cambios se vienen suscitando en los últimos tiempos que dan cuenta de la capacidad de sus actores y

actoras para lograr transformaciones. Las mujeres en Bolivia hoy en día son capaces de exigir sus derechos mucho más que entonces. La capacidad de agencia de las mujeres parece haberse ampliado respecto a diez años atrás, pero también respecto a los círculos restringidos donde la problemática de género era discutida y tratada entonces.

Sin embargo, antes que solazarse complacientemente con estos cambios, frente a los enormes desafíos que quedan por delante, resulta fundamental preguntarse acerca de algunos de los factores que pueden contribuir a explicar estos cambios en la perspectiva de seguir avanzando y ampliando los espacios de agencia y libertad para las mujeres y la sociedad boliviana.

Balances acerca de las políticas de género en Bolivia en el último decenio se han realizado desde múltiples espacios y con distintos objetivos. Con motivo de la realización de la 23 sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, denominada Beijing+5 Igualdad de Género, Desarrollo y Paz para el Siglo XXI, en junio de 2000, tanto desde el Viceministerio de Género como desde el movimiento de mujeres⁵ se han efectuado detallados balances sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos tanto desde el Estado como desde la sociedad civil para el avance de las mujeres en Bolivia con relación a la Plataforma de Acción Mundial (PAM) de Beijing. También en el último tiempo se cuenta con balances sobre los adelantos que desde las instancias sectoriales se han logrado para las mujeres⁶.

Este conjunto de informes proporciona un amplio y detallado testimonio documental de los planes y programas formulados y ejecutados en los últimos 10 años, así como los resultados alcanzados.

Si bien estos informes constituyen una base de información muy valiosa, el sentido de este Informe es otro.

4 Montaña, 2002.

5 En Bolivia el movimiento de mujeres es fragmentado y es muy difícil establecer sus fronteras. Son las ONG's y las "Mujeres Creando", son las "Bartolinas" y las Trabajadoras del Hogar (ver Loayza, 2002). Sin embargo, cuando se hace referencia al movimiento de mujeres, generalmente se alude a esa parte del movimiento "institucionalizado" en torno a Redes y Organizaciones No Gubernamentales, que hoy día se aglutina en torno a la Articulación de Mujeres por la Equidad e Igualdad (AMUPEI) conformada por la Coordinadora de la Mujer, la Plataforma de la Mujer, RED-ADA, Católicas por el Derecho a Decidir y Campaña 28 de Septiembre, y que, en los hechos, en los últimos años ha tenido a su cargo la representación de las mujeres frente al Estado y la cooperación internacional, constituyéndose en el interlocutor, no sin tensiones, de las políticas de género. En realidad, como veremos en este Informe, el movimiento de mujeres en Bolivia es más amplio, no solamente por la significativa participación de las mujeres bolivianas en los principales actos fundacionales del Estado y la sociedad (Ardaya, 2001) y la lucha organizada de las mujeres en el siglo XX por la conquista de la democracia y los derechos ciudadanos, sino también porque en el último tiempo el espectro de organizaciones de mujeres que sin necesariamente autodefinirse como "feministas" interpelan a la sociedad patriarcal, buscan abrir espacios para la participación de las mujeres en la vida política del país y reivindican la equidad de género como valor universal, se ha ampliado.

6 Ver Comité para el Seguimiento a Beijing, 2000; VAGGF, 2000; VAGGF, 2002; AMUPEI, 2002.

Desde una perspectiva de economía política en el análisis de las políticas públicas⁷, se indaga acerca de:

- Los factores que pueden contribuir a explicar el éxito o fracaso de las políticas públicas de género.
- La posibilidad de fortalecer y hacer más viables las reformas de género en la perspectiva de lograr capacidad de agencia de las mujeres, y entendida también como la capacidad de profundizar y ampliar estas reformas en pos de su sostenibilidad y el logro de beneficios ampliados para la sociedad en el largo plazo.

Con esta finalidad, en esta parte del Informe se analizan algunos de los procesos políticos que dieron lugar a las principales reformas de género en la última década. Se analizan los vínculos y relaciones entre distintos actores y sus roles: movimiento de mujeres, la instancia de Estado encargada de formular las políticas de género, la cooperación internacional, los operadores de políticas y las “beneficiarias”; se analiza también los procesos de formulación, aprobación y posterior implementación de algunas de las más importantes reformas, su vinculación con los contextos políticos y de reforma institucional del país, y los procesos de participación y apropiación de las agendas de género por parte de grupos y sectores de mujeres.

De manera general, estos procesos no se diferencian grandemente de aquellos que corresponden a las políticas públicas relativas por ejemplo a la pobreza en el país y que en general comparten varios de sus nudos y dilemas: debilidad institucional, excesiva rotación de autoridades, ausencia de información sistematizada, énfasis en su contenido y formulación antes que en su implementación, baja capacidad de ejecución presupuestaria, dispersión de programas y proyectos, insatisfacción de los beneficiarios, etc. etc.⁸

Sin embargo, felizmente también se puede contar en el balance con experiencias distintas, novedosas, participativas, potenciadoras de capacidad de agencia y que demuestran la vinculación estrecha entre la calidad de los procesos y sus resultados. En este sentido se analizan con especial interés dos políticas de particular relevancia por sus

procesos y, con todas sus limitaciones, también sus resultados: la Ley contra la violencia intrafamiliar y doméstica y la Ley de cuotas.

Esta primera parte está estructurada de manera fundamental sobre la base de entrevistas en profundidad con actrices y protagonistas de los procesos de reforma de género desde distintos ámbitos y sectores: la instancia estatal encargada de las políticas de género en algunos de sus diferentes momentos, el movimiento de mujeres y algunas de las que constituyen “nuevas actrices” en este movimiento, como son el Foro Político de Mujeres, la Unión de Mujeres parlamentarias, la Asociación de Concejalas de Bolivia y el Comité Interinstitucional Nacional de seguimiento y evaluación a políticas públicas de género, y también la cooperación internacional.

Se incluyen algunos datos estadísticos que contribuyen, a título ilustrativo, a apoyar las descripciones, el análisis y las conclusiones acerca de algunos de los procesos, sin pretender que esta información sea exhaustiva en esta primera parte⁹.

En la segunda parte del Informe se analizan los avances de las políticas públicas de género en los últimos años a partir de datos estadísticos intercensales, índices de brecha de género y mapas de información georreferenciada.

Es interesante constatar que estos dos tipos de análisis (cualitativo en esta primera parte y cuantitativo en la siguiente) no necesariamente coinciden. Por lo general, las percepciones cualitativas de las reformas son mucho más exigentes respecto a los resultados que lo que de una manera “objetiva” se ha alcanzado.

Un balance que sólo contemple una de estas perspectivas es a todas luces parcial e incompleto. Los datos cuantitativos muestran lo que se avanzó con relación a un punto de partida. Las mujeres expresan, en cambio, lo que se avanzó respecto a lo que se tiene como expectativa alcanzar en tanto ideal de equidad y capacidad de agencia de las mujeres en la sociedad.

Con todo, en el primer caso (los datos cuantitativos) lo avanzado no es poco, y en el segundo (el balance cualitativo) es apenas un inicio de lo que se aspira lograr.

7 Ver Gray-Molina y Pérez de Rada, 1999.

8 Ver, al respecto, Ortuño, 2002.

9 El Informe incluye un Anexo Estadístico con amplia información actualizada en base al Censo de Población y Vivienda de 2001.

El movimiento de mujeres en Bolivia: Reflexiones a partir de una experiencia de intervención sociológica

¿Cómo se define el movimiento de mujeres en Bolivia? ¿Qué o quién constituye la principal oposición de este movimiento? ¿Cuál es el sentido de su lucha?

La identidad del movimiento de mujeres en Bolivia es la diversidad, pero ¿quiénes son en realidad? ¿Se puede hablar de un movimiento o más bien de varios movimientos?

Las posiciones al respecto son diversas:

- *En Bolivia no existe un movimiento de mujeres puesto que no hay articulación ex-cepto de manera coyuntural, nada sostenible.*

- *En Bolivia existen varios movimientos de mujeres y cada uno está marcado por su propia identidad y sus propias reivindicaciones, que no son las mismas para unas y otras.*

- *En Bolivia sí existe un movimiento de mujeres, aunque éste sea diverso; ese movimiento es el de muchas mujeres que luchan por sus derechos, que en el anonimato están promoviendo en diferentes espacios la participación de las mujeres, cuestionando el sistema; éste es el verdadero sustento de un movimiento de mujeres.*

¿Cuánto el movimiento de mujeres en Bolivia está logrando integrar la diversidad? ¿Cuánto las agendas de género que se plantean integran a todas las mujeres? ¿Cuánto se logra tender puentes entre unas y otras?

Unas mujeres piensan que se ha dado un divorcio entre mujeres de distintas clases sociales y extracciones étnicas y culturales debido a que unas miran a otras como las que no saben, como las que “solamente pelean por pavimento”, no por los derechos de las mujeres. Con esta forma de pensar se ha perdido la posibilidad de aglutinar a las mujeres en torno a un movimiento fuerte.

Otras piensan que las dificultades de establecer agendas conjuntas tiene que ver con las diferencias de clase y culturales y étnicas que separan a las mujeres en este país.

Otras, en cambio, sostienen que el movimiento de mujeres se ha “maniataado” en torno a posiciones que al ser intransigentes excluyen a la mayoría.

Esto hace que una forma de oposición del movimiento sean las propias mujeres, aquellas mujeres que no encuentran en la práctica de este movimiento espacio para sus reivindicaciones.

Este es el caso, por ejemplo, de las trabajadoras del hogar desde cuya perspectiva “los logros de unas mujeres no son necesariamente logros para todas”, expresando de esta manera que si ellas no están presentes como agentes activas de estas luchas, los beneficios de los logros alcanzados no les llegan o les llegan sólo de forma parcial e insuficiente: “A unas mujeres por favoritismo las hacen subir, mientras que a otras, por ser de pollera no se les da oportunidad por lo menos para que vaya al colegio de noche”.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas si no logran tender puentes de integración social pueden llegar a ser importantes reformas pero que no beneficien de igual manera a todas las mujeres.

¿Cuál es entonces el sentido del movimiento?

“Estamos fragmentadas entre las fragmentadas”: unas mujeres buscando el respaldo de las otras y no lográndolo, y al mismo tiempo sin poder identificar sus reivindicaciones propias o sintiéndose avergonzadas de su propia identidad de clase. “Tal vez éste sea un factor que exacerba el rechazo recíproco entre mujeres distintas”, el hecho de no poder mirarse como iguales y de dialogar desde la identidad propia y legítima de cada una.

“Creo que hay muchas mujeres con mucha capacidad y que han estado en sus luchas con sus gremios... necesitamos unirnos... tenemos que encontrar el sentido del movimiento desde la pluralidad, necesitamos liderazgos no sólo universales, sino solidarios”.

El punto en cuestión parece ser que sólo a partir del reconocimiento de la propia identidad se pueden tender puentes de integración, se puede ver a las otras como iguales, reconocerlas como pares, se puede reconocer la alteridad, integrar a las mujeres concretas y sus demandas, construir una democracia pluralista apoyada sobre lazos de solidaridad. Esto hace un movimiento fuerte.

Fuente: Loayza y Holmberg, 2002.

Las políticas de género en Bolivia: contexto, procesos y protagonistas



Bolivia, en los años previos a Beijing, había iniciado un proceso de institucionalización de la problemática de Género. El antecedente más cercano a la conformación de la Subsecretaría de Género fue la creación del Programa Nacional de la Mujer en ONAMFA (Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia) que por primera vez se constituye en una instancia con autonomía y recursos propios destinados a llevar adelante un Plan de Acción para la Mujer.

La creación del Programa Nacional de la Mujer se inscribe en un momento caracterizado por una “rápida evolución a favor del diseño de políticas que contemplen, de manera específica, los efectos que tiene el desarrollo sobre la vida de las mujeres. Se está abriendo paso la tendencia de entender la atención a su problemática como una inversión social significativa...”¹.

En ese momento también se reconoce que existe un marco jurídico suficiente para dar paso a una política social que se ocupe de las necesidades y derechos de las mujeres en concordancia con la Constitución Política del Estado². Se trata de un momento de reformas entre las que se mencionan las siguientes por su relación con el tema de la mujer:

- El Decreto Supremo 22904 de Lucha contra la Pobreza.
- La Convención sobre los Derechos del Niño.
- El Plan Decenal de Acción para la Mujer y la Niñez basado en la Convención sobre los Derechos del Niño.
- El Plan Nacional de Supervivencia, Desarrollo Infantil y Salud Materna.

El peligro que se advierte, sin embargo, es el énfasis de estas normas sobre el rol materno de las mujeres.

En ese momento se identifican como prioridades relativas a la mujer desde diversos actores sociales consultados: la disminución de la mortalidad materna, el mejoramiento de las condiciones educativas de las mujeres principalmente rurales, y el reconocimiento del fundamental rol productivo que desempeñan las mujeres (Montaño, 1993).

Se identifican, al mismo tiempo, como obstáculos para lograr superar estos problemas la dispersión de las estrategias relativas a la mujer, la deficiencia y hasta resistencia de los recursos humanos en el Estado para el tratamiento de esta problemática y recursos financieros limitados.

Existen, sin embargo, políticas sectoriales en las que se advierten acciones relativas a la mujer: en salud, el Plan Nacional de Supervivencia, Desarrollo Infantil y Salud Materna, que se propone la reducción de la mortalidad materna, plan que contempla aspectos socioeconómicos, culturales y de género, e incluye además un componente de salud reproductiva.

1 Montaño, 1993. Introducción p.1

2 Montaño, 1993.

En educación, se consideran políticas de avance de las mujeres fundamentalmente circunscritas a la Reforma Educativa, considerada como el pilar para el logro de transformaciones profundas en favor de las mujeres.

En el sector rural se cuenta con una oficina de la mujer campesina en el MACA y de una Comisión de la Mujer Campesina para el Desarrollo (COMUCADE).

Existe también una hasta entonces ya larga experiencia de Organismos no Gubernamentales en el campo de salud, educación, empleo y la problemática rural, y en la problemática específica de género relativa fundamentalmente a la violencia en la familia y la participación política de las mujeres en espacios de decisión, que han desarrollado experiencias importantes de trabajo con mujeres; y, finalmente, la Cooperación Internacional como un agente impulsor de reformas a favor de la equidad de género y fundamentales actores en el impulso al cumplimiento de los mandatos de las cumbres mundiales.

Este es el marco diagnóstico en el que se inscriben las políticas de género planteadas desde el Programa Nacional de la Mujer y es, sobre todo, el punto de partida de las políticas de género desarrolladas a lo largo de esta década.

Un aspecto que destaca en esta visión estratégica sobre las políticas de género es que si bien recoge los planteamientos de las cumbres mundiales y se basa en ellos, tiene el mérito de explicitar la necesidad de circunscribirse en la realidad y el contexto nacional y presente para tratar de realizar cambios relativos a la equidad de género considerando las condiciones institucionales, políticas y sociales vigentes buscando la apropiación de estos cambios por parte de la sociedad como el camino que garantice su sostenibilidad.

En 1993, con las elecciones nacionales, cambió el contexto político institucional, y con el cambio de gobierno se abrió una etapa de reformas más intensa, otorgándose mucho énfasis a los aspectos sociales e institucionales y emprendiéndose una serie de reformas denominadas de “segunda generación”.

Una rápida caracterización de las principales reformas llevadas adelante en este periodo, la Capitalización, la Participación

Popular, la Reforma Educativa y la Reforma de la Constitución, lleva a plantear que con ellas se abre una “nueva arena socio-histórica” puesto que si bien ellas son impulsadas desde el gobierno, su construcción depende de diferentes actores que se disputan la orientación de este “nuevo campo de conflicto”³.

En este sentido: la Capitalización busca expandir un nuevo comportamiento empresarial con capacidad competitiva que se expanda al conjunto de la sociedad. La Ley de Participación Popular plantea, por su parte, corregir desequilibrios urbano-rurales a través de la otorgación equitativa de recursos públicos a los municipios y su incorporación a la vida económica y política del país. La Participación Popular constituye una experiencia ambiciosa de descentralización que ha provocado cambios políticos, administrativos y fiscales fundamentales. Con la Participación Popular se crean más de doscientos municipios y se lleva a cabo la transferencia de alrededor del 40% de la inversión pública a los más de trescientos municipios existentes. Sin embargo, una de sus características más sobresalientes es el impulso a la participación ciudadana a través de las denominadas Organizaciones Territoriales de Base.

La Reforma Educativa, entretanto, hace referencia a una profunda reforma de la educación en sus ámbitos curriculares, pedagógicos y administrativos. Esta reforma se caracteriza por su impulso a la promoción de modalidades interculturales y participativas de educación primaria. Sin embargo, esta reforma en la práctica ha enfrentado una serie de dificultades que han limitado su alcance y resultados⁴.

La Reforma del Estado, por su parte, se orienta a la búsqueda de una mayor eficiencia y racionalidad de la administración y gestión pública, y las reformas a la Constitución Política del Estado introdujeron importantes cambios como el establecimiento de la ciudadanía a los 18 años, la ampliación de los mandatos electorales, la creación del Tribunal Constitucional, del Concejo de la Judicatura y del Defensor del Pueblo, entre otros. Se introdujeron, también, cambios en el Poder Legislativo referentes a las formas de elección de los diputados y sus atribuciones, y cambios al régimen municipal.

3 Calderón y Laserna, 1995.

4 Ver Gray Molina y Pérez de Rada, 1999.

Políticas de Estado y capacidades de agencia

Los Estados impactan en las capacidades de las mujeres en una multitud de formas. Algunas de ellas son más o menos directas, como la legislación relativa a la familia o al trabajo, reglas de representación política, formas de acción afirmativa. Otras son indirectas, pero sin embargo importantes: como las estrategias para el desarrollo económico y social y el establecimiento de instituciones de gubernamentales modernas.

Tres países, que han tenido un nuevo comienzo como Estados-nación modernos alrededor de 1950 luego de la finalización de experiencias de colonización o revolucionarias, y hasta entonces pobres y agrarios con una larga agenda de desarrollo y construcción nacional por delante, estos tres países desde entonces han tomado diferentes caminos políticos y de desarrollo, resultando en logros también bastante diferentes. Se trata de Corea, China y la India.

Hoy día Corea es un país altamente urbanizado e industrializado, con altos niveles de ingreso per cápita, esperanza de vida y educación; por su parte la India es todavía extensamente rural, con relativamente bajos niveles de ingreso, esperanza de vida y educación; y China está en algún lugar entre estos dos países.

Los tres países también difieren mucho en el tipo de políticas que pusieron en marcha. Estos contrastes ofrecen la oportunidad de examinar cómo diferentes situaciones de desarrollo y políticas han impactado en las condiciones de las mujeres y en su autonomía.

Corea ha alcanzado un rápido y exitoso crecimiento económico, mientras que ha mantenido los aspectos fundamentales de una organización familiar profundamente opuesta a la equidad de género. Como consecuencia, hoy en día las mujeres tienen altos niveles de vida y participan extensamente en la fuerza de trabajo, pero han ganado relativamente poco en autonomía.

En contraste, el Estado Hindú no ha logrado incrementar los niveles de vida, pero ha sido moderadamente exitoso en incentivar la equidad de género.

El Estado comunista de la China ha hecho sustanciales avances en el mejoramiento de la vida de las mujeres, tanto a través de el mejoramiento de los niveles de vida como a través de una mezcla sinérgica de políticas orientadas a crear una equidad de género.

Estos casos muestran cómo las políticas estatales no son neutrales; ellas pueden contribuir a incrementar o a disminuir la equidad de género.

Fuente: Das Gupta et al. 2002. Fragmentos (traducción propia).

A las reformas ya mencionadas se suma, en 1996, la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria que regula la tenencia, propiedad y uso de la tierra incorporando un principio de equidad de género en el acceso y propiedad de tierras.

Si bien estas reformas abren la oportunidad de avanzar hacia un proceso de ajuste activo, se constituyen también en nuevos espacios de conflicto y de acción social⁵.

El Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002 caracteriza a esta etapa como un período en el que si bien ha sido difícil plantear metas y marcos conceptuales integrales, se han dado importantes políticas públicas aunque de carácter fragmentado. En este sentido, en el período posterior a

1993, a pesar de haberse realizado importantes innovaciones de la magnitud de la Reforma Educativa y la Participación Popular, es al mismo tiempo un período que se inscribe en un patrón de desarticulación entre la política económica y la política social. Del mismo modo, si bien se han impulsado importantes avances en el plano institucional y económico, éstos resultan insuficientes en la perspectiva de lograr un orden estatal fundado en la legitimidad y la eficiencia, y congruente con un desarrollo incluyente⁶.

En este marco de fragmentación entre políticas económicas y sociales y modernización restringida de la institucionalidad estatal, se crea en 1993 la Subsecretaría de Género, dependiente de la Secretaría Nacional de

5 Calderón y Laserna, 1995.

6 PNUD, 2002.

La institucionalidad de género en las agendas regionales

La creación de la mayoría de las oficinas de la mujer en la región fue posible en condiciones políticas tipificadas como extraordinarias por una mayor receptividad de los actores políticos y las autoridades públicas a las demandas sociales, lo que permitió la movilización de actores sociales en la búsqueda de poner en agenda sus propuestas.

Estas oficinas fueron creadas en momentos en los que se dieron importantes cambios en el clima político, cambios parlamentarios o de gobierno, además de significativas campañas de cabildeo por parte de grupos de mujeres. Los acuerdos suscritos en las conferencias internacionales de los años 90 también implicaron presión para la aceptación o redefinición de la naturaleza y visión de la institucionalidad de género.

BRASIL

En Brasil, la creación del Consejo de Estado en 1982-1983 y la fundación del Consejo Nacional para los derechos de la mujer (CNDM) llegaron en un tiempo en el que el régimen militar estaba terminando y el país se estaba embarcando en una transición hacia la democracia.

ARGENTINA

En Argentina las demandas de las mujeres cobraron fuerza y viabilidad en el contexto del retorno a la democracia que caracterizó al gobierno de Alfonsín (1983). La sensibilidad hacia las demandas de las mujeres, entre otros aspectos, en el programa de Alfonsín, incluyeron la aprobación de la Ley de Divorcio, la autoridad parental compartida y la ratificación de la CEDAW. La promoción del Programa de la Mujer y la Familia fue fundado en 1983. La Subsecretaría de la Mujer se estableció en 1987 en respuesta a las demandas de organizaciones horizontales y multisectoriales de mujeres.

CHILE

En Chile, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) fue creado bajo la presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994) en respuesta a las demandas hechas por la Concertación de Mujeres por la Democracia. El gobierno de Aylwin cuyo programa había sido negociado entre los partidos políticos de la Concertación y varios grupos y actores que resistieron a la dictadura, era sensible a las demandas de las mujeres. Integró la igualdad entre los sexos en el programa de gobierno y creó un mecanismo ad hoc para responder a los nuevos problemas emprendidos por grupos menos poderosos como las mujeres, los indígenas y los jóvenes.

COLOMBIA

El reformismo del gobierno de César Gaviria en Colombia (la revolución pacífica de 1990-1994) encontró su canal de expresión, entre otras cosas, en la concertación de una Asamblea Constituyente en la cual la participación del movimiento feminista fue promovida. La presencia del movimiento aseguró que la igualdad de género fuera levantada al estatus de norma institucional, que la discriminación fuera declarada inconstitucional y que la discriminación positiva fuera facilitada. Esa decisión hubiera sufrido de una suficiente base política y cultural en circunstancias normales. Las primeras instituciones de género fueron creadas a partir de 1990 con la tarea de coordinar políticas para el control de la discriminación en contra de las mujeres. Varias organizaciones de mujeres fueron involucradas en la propuesta y discusión de los medios para ese control.

BOLIVIA

En Bolivia, las organizaciones de mujeres demandaron que el nuevo gobierno de Sánchez de Lozada mantenga el mecanismo de género creado bajo la anterior administración de Paz Zamora. El momento político y el contenido del programa de gobierno "Plan de Todos", que incluía la reforma del Estado, la modernización económica, nuevos nexos entre el Estado y la sociedad, la descentralización y el ímpetu a la participación social proporcionaron las condiciones necesarias para redefinir la naturaleza y perspectiva de las instituciones de género.

En otros países, los acuerdos alcanzados en las conferencias internacionales otorgaron el ímpetu adicional al movimiento y promovieron una substancial presión sobre el gobierno ya sea para crear mecanismos institucionales o para redefinir la posición, atributos y funciones de esos mecanismos.

Fuente: Guzmán, 2001 (traducción propia)

Asuntos Étnicos, Género y Generacionales dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano. En lo que respecta a la creación del ente normativo de género en el Estado, jugó un papel importante el compromiso internacional que el gobierno había asumido al suscribir la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁷ y, sin duda, el avance en la institucionalización y formulación de un Plan Nacional de la Mujer en la anterior gestión.

En los hechos, ninguna de estas reformas contemplaba en su formulación inicial una referencia específica a la igualdad de género, ya que fue la acción de las mujeres y el impulso de la Subsecretaría de Género que determinaron que estos espacios sean “aprovechados” para el logro de avances para las mujeres. En la realidad, resulta prácticamente imposible pensar las reformas de género en la última década sin el contexto de las reformas sociales y del Estado ocurridas en este período.

En ese mismo período, el Ministerio de Desarrollo Humano se plantea lineamientos y propuestas de acciones integrales para la “superación de la discriminación por género, etnia y generación: para reducir las inequidades regionales étnico-culturales y de género mediante políticas sociales de salud, educación, servicios básicos, deporte y cultura, políticas de participación popular y otras, orientadas a la habilitación y expansión de las capacidades de hombres y mujeres vía acceso a recursos y beneficios sociales y económicos, incluida la redistribución del poder entre hombres y mujeres en los distintos niveles de organización territorial del Estado.

Bajo este marco normativo, **las políticas de género se plantearon como horizonte “el logro de de la igualdad y equidad sociales para las mujeres en relación con los hombres en el marco del desarrollo humano y sostenible, y del fortalecimiento de la democracia política, social, económica y familiar acorde con el marco legal existente en el país, su diversidad cultural y regional”⁸.**

Con estos lineamientos estratégicos generales, se desarrollaron las políticas de igualdad y equidad de género a través de una estrategia de implementación de medidas de acción positiva en favor de las mujeres, así

como procesos de transversalización del enfoque de género en el conjunto de las unidades administrativas del gobierno y los otros poderes del Estado. Estos dos tipos de estrategias derivaron en resultados muy diferentes como se verá más adelante.

Durante los dos primeros años (1994-1995) se desplegaron acciones destinadas a introducir el tema de género en la agenda pública, visibilizar y sensibilizar sobre el tema y su significado en la sociedad y el Estado, y se lanzó el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer

Paralelamente, se iniciaron reformas legales a través de la formulación del anteproyecto de ley y la promulgación en 1995 de la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar o Doméstica y la introducción del principio de igualdad de oportunidades en la Ley de Participación Popular y de Reforma Educativa a través de reuniones sucesivas con los sectores encargados de la formulación de estas leyes y la discusión del contenido de las mismas en lo que se refería a la equidad de género.

La estrategia de transversalización de género en los diferentes organismos del Estado se ensaya a través de la inserción de personal técnico de la Subsecretaría de Asuntos de Género (SAG) al interior de las estructuras de estos organismos y a través de convenios internacionales.

Finalmente, se realiza la descentralización de la Subsecretaría hacia los departamentos y municipios con la creación de las Unidades Departamentales de Género y los servicios legales integrales a nivel municipal para la atención y seguimiento a la violencia intrafamiliar.

En 1995, se realiza la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, marcando un hito para las políticas públicas de género. El Estado Boliviano participó activamente y fue uno de los países que firmó sin reservas la Declaración de Beijing, asumiendo un compromiso directo para implementar las recomendaciones emanadas de la Conferencia.

Ante los compromisos adquiridos y el interés fundamental del movimiento de mujeres de que éstos se cumplan y se conviertan en acciones efectivas, la Subsecretaría

7 Crespo y Farah, 1999.

8 Subsecretaría de Asuntos de Género, Plan de Trabajo Quinquenio 1993-1997. Citado en Crespo y Farah, 1999.

ría de Asuntos de Género en su calidad de cabeza de sector asumió la responsabilidad de monitorear el proceso de seguimiento a las recomendaciones de la Plataforma. Para ello, una de las acciones estratégicas que asumió fue la coordinación estratégica con el Comité Nacional de Enlace para el seguimiento de los compromisos de Beijing conformado por organizaciones no gubernamentales.

Dos años antes de la realización de la Conferencia, y coincidiendo con el momento de creación de la Subsecretaría de Género en Bolivia, se inició el proceso preparatorio que fue llevado adelante de manera paralela por las Organizaciones no Gubernamentales y por el Estado.

En ambos casos, se inició el proceso encargando diagnósticos nacionales y departamentales sobre el avance de las mujeres, la conformación de un comité nacional y comités departamentales y una serie de acciones de difusión y debate con el propósito de incentivar la participación social en el proceso.

Las actividades paralelas desarrolladas por la Subsecretaría de Género y por las ONGs confluyeron luego en los eventos regionales convocados y monitoreados por la CEPAL. El sustento de esta confluencia y concertación es expresada en términos de la necesidad de trabajar concertadamente en función de lograr una participación significativa y visible del país en el ámbito internacional y en la propia Conferencia, y lograr que las propuestas de Bolivia sean tomadas en cuenta⁹. La concertación entre el Estado y las ONGs se mantiene luego en el proceso post Beijing en el entendido de que sólo una alianza permitiría la concreción de mecanismos de presión, concertación y acción directa en el cumplimiento de las recomendaciones de la Plataforma de Acción Mundial.

En 1996 se inicia el proceso post Beijing a través de la consolidación de un Plan de Seguimiento a las Recomendaciones de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing¹⁰. En este período se había conformado el Comité de Enlace Nacional de ONGs post Beijing que, conjuntamente con

la SAG, convocaron a talleres nacionales y departamentales para consensuar y consolidar este Plan.

El Plan se estructura como un instrumento para la planificación sectorial, seguimiento de acciones y evaluación de los avances en la ejecución de las recomendaciones de Beijing en el trabajo cotidiano¹¹.

El Plan comprende la definición de los ámbitos de acción de acuerdo a la Plataforma de Acción Mundial, una presentación de la situación de Bolivia en estas áreas, la justificación de la importancia de desarrollar acciones en esta áreas, la línea base o las acciones que hasta ese momento se habían emprendido relacionadas con el Plataforma de Acción Mundial y recomendaciones de acciones y mecanismos de coordinación para el cumplimiento de la Plataforma de Acción Mundial (PAM).

Si bien las acciones de la Subsecretaría de Asuntos de Género se habían concentrado hasta entonces en la sensibilización al Estado y la sociedad sobre la problemática de género y en una política de acción positiva central como era la relativa al Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la violencia contra la mujer, en el proceso post Beijing y luego de la formulación del Plan de Acción de Seguimiento a la PAM, los ámbitos de acción de la Subsecretaría de Género comienzan a multiplicarse, enfrentando un riesgo de dispersión.

En este período se desarrolla además un nuevo Plan Quinquenal 1997-2001 y un Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Bolivianas (PIOMB)¹² de largo plazo en el que cada uno de los ámbitos del Plan de Acción de Seguimiento a la PAM fue tratado con el mismo nivel de priorización y jerarquía, estrategia justificada por "la búsqueda de efectos sinérgicos entre todas estas áreas"¹³.

En este proceso se avanza también en la puesta en ejecución del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia, se impulsan las reformas legales y se extienden los mecanismos operativos y de incidencia en aspectos culturales relativos a este Plan.

9 Subsecretaría de Asuntos de Género, 1996

10 Idem.

11 Idem.

12 Subsecretaría de Asuntos de Género, 1997.

13 Crespo y Farah, 1999.

Se aprueba el Artículo 3 de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, que norma la tenencia y propiedad de la tierra y la Ley de Cuotas.

Destaca con especial interés en este período la articulación de la SAG con las mujeres parlamentarias, las mujeres representantes de los partidos políticos y las concejalas y líderes locales, hecho que fue fundamental en la formulación y aprobación de la Ley de Cuotas en 1997.

Con el cambio de gobierno en 1997 si bien se puede advertir un grado de continuidad en las políticas de género, los énfasis programáticos y las acciones priorizadas cambian y se orientan hacia el área de transversalización de género en las políticas públicas, aspecto que se situaba entre los más difíciles, lentos y poco efectivos por las resistencias de los sectores a ingerencias desde la entidad de género. En 1998 se dicta un Decreto Supremo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres que establece la obligación del Estado de “impulsar y promover políticas y acciones para el logro de la igualdad de oportunidades en salud, educación, economía, comunicación y cultura, y desarrollo económico.

Cuando se realiza un balance de las políticas de género siempre o casi siempre se hace alusión a un antes y un después referido al período previo a agosto de 1997 y el posterior. Este último es caracterizado como un período de falta de continuidad, pérdida de perfil y hasta “sabotaje” al nombrarse como autoridades a funcionarias “ajenas a los temas de género”¹⁴.

En este período, también relacionado con los procesos descritos, se dieron una confluencia de otros factores que determinaron que la instancia estatal de género se suma en una crisis institucional que se perfila difícil de remontar todavía ahora¹⁵. Entre ellos, la drástica disminución del financiamiento externo, la práctica sustracción del apoyo y coordina-

ción por parte del movimiento de mujeres “institucionalizado”, limitaciones técnicas y limitaciones en la capacidad de ejecución presupuestaria, además de una serie de presiones desde la cooperación internacional para poder mantener un apoyo financiero.

En resumen, la experiencia de los últimos diez años muestra la importancia que han tenido las denominadas reformas de “segunda generación”, como la Participación Popular, la Reforma Educativa y otras reformas institucionales para las políticas de género. No es aventurado decir, por ejemplo, que una política de acción afirmativa como la Ley de Cuotas no hubiera alcanzado trascendencia si era formulada de forma aislada y sin contar con reformas institucionales más amplias. Sin embargo, también se ha visto con claridad que estas reformas no consideraron la equidad de género como un objetivo hasta que no se vieron confrontadas con la acción de las mujeres.

En este sentido, los adelantos que las mujeres puedan lograr en su lucha por la equidad y la igualdad están estrechamente ligados a los procesos generales de la nación relativos principalmente a la profundización de la democracia, la ampliación de la ciudadanía y la justicia social, pero no solamente dependen de ellos, sino que contribuyen a profundizarlos e impulsarlos hacia adelante.

Finalmente, si bien las políticas de género a partir de 1997 se enmarcaron en un contexto institucional débil y con un alto grado de inestabilidad y discontinuidad, lo que sin duda contribuyó a limitar sus resultados, el saldo de las políticas de género en diez años es positivo y ha implicado un salto para el país en lo que hace a las capacidades de las mujeres y la equidad de género, como se muestra más adelante.

Sin embargo, también se muestra que frente a la magnitud del problema que se enfrenta estos logros son aún limitados.

14 Montaña, 1998. En este artículo Sonia Montaña se refiere en realidad a un antes, referido a los procesos de avance y protagonismo de las mujeres previo a la creación de la Subsecretaría de Género, a un durante referido al período 1993-1997, y a un después referido al período posterior a 1997.

15 Entrevista con Martha Noya, actual Viceministra de Asuntos de Género.

Un balance de 10 años: éxitos, nudos y dilemas de las políticas de Género



Una evaluación de diez años de políticas públicas de género, sin pretender ser exhaustivo, y desde la perspectiva de algunas de sus protagonistas, se expresa con una palabra: “insuficiencia”. Si bien se reconoce que se han hecho avances importantes, lo cierto es que frente a las necesidades y las expectativas estos son descritos como débiles e insuficientes.

Se ha logrado superar la vieja tradición asistencialista de dejar los planes y programas de la mujer bajo la responsabilidad de la Oficina de la Primera Dama, y se ha dotado a esta problemática de un grado de institucionalidad inédito, aunque vulnerable a la debilidad institucional que caracteriza al país.

Se ha pasado de programas de asistencia puntual a mujeres en situación de pobreza a la formulación de reformas que denominadas “de última generación” (Montaño, 1998) hacen referencia a la superación de la violencia doméstica, la representación política, y una serie de reformas legales, entre ellas la relativa al derecho de propiedad sobre la tierra para las mujeres.

La insuficiencia y debilidad, sin embargo, hacen referencia a que la mayoría de estas reformas se han quedado en propuestas, en planes formulados, en leyes aprobadas, en códigos modificados pero con escasa capacidad para traducirlos en mecanismos operativos y acciones concretas. Los resultados son difíciles de medir en la mayoría de los campos.

Existe consenso, en sentido, de plantear que se han alcanzado algunos logros importantes de orden general, como son:

- Una creciente visibilización y reconocimiento de los derechos de las mujeres en el Estado y en la sociedad. El contrapun-

to es que junto a este mayor reconocimiento de derechos, las mujeres han experimentado la agudización de la pobreza que afecta cada vez a más mujeres.

- El reconocimiento de la “oficina de la mujer en el Estado”, a pesar de que se trata de un reconocimiento de carácter más formal visto a la luz de los ínfimos recursos del Tesoro General de la Nación destinados a las políticas de género

En lo que sigue, sobre la base de las entrevistas realizadas se puntualizarán un conjunto de factores considerados por las entrevistadas como los éxitos así como los nudos o dilemas de las políticas de género en el último decenio.

“Logros de papel”¹

Uno de los campos donde se reconoce un importante avance es el relativo a la aprobación de leyes y reformas legales, las mismas que sin duda contribuyen a dar un marco normativo favorable a la equidad de género. Entre estas leyes y reformas destacan la Ley 1674 contra la violencia en la familia o doméstica; el artículo 13 de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria por la cual se norma la equidad de género en la distribución de la tierra; la Ley de Reforma y complementación al Régimen Electoral, conocida como la Ley de Cuotas; y el anteproyecto de ley de necesidad de reforma a la Constitución Política del Estado, entre otras.

Hay consenso en señalar que, con algunas importantes excepciones, este conjunto de reformas dejan como saldo una brecha entre igualdad formal e igualdad de hecho, puesto que no alcanzan a traducirse en acciones concretas que las conviertan en ins-

¹ Entrevista con integrantes del Comité Interinstitucional Nacional de Género- Sociedad Civil del Mecanismo de Seguimiento y evaluación a las políticas públicas.

Recuadro 2.1

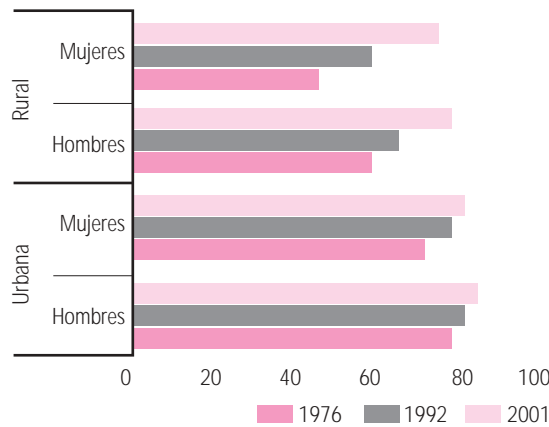
Reformas legales con enfoque de género (1995-1999)		
Año	Reforma	Contenido
1995	Constitución Política del Estado	Declara la igualdad jurídica de las personas, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión y opinión.
1995	Ley N° 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica	Define y sanciona la violencia doméstica como delito de orden público. Instrumento legal con una orientación importante hacia la prevención.
1996	Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA)	El Artículo 3 establece igualdad de derechos entre hombres y mujeres en la distribución, administración, uso, aprovechamiento y tenencia de la tierra, sin importar su estado civil.
1997	Ley de Abreviación Procesal Civil y Asistencia Familiar	Introduce reformas al Código de Familia, estableciendo un nuevo régimen procesal para los juicios sumarios de petición de asistencia familiar fuera del caso de divorcio, importante para matrimonios de hecho. Facilita el trámite de asistencia familiar, lo cual beneficia a mujeres que se quedan solas a cargo de sus hijos.
1997	Ley de Reformas y complementación al Régimen Electoral (Ley de Cuotas).	Incorpora la obligación de los partidos políticos de promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres, así como la efectiva participación de la mujer en los órganos de dirección partidaria y en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular. Fija que al menos el 30% de las listas de diputados plurinominales debe estar compuesto por mujeres. Introduce, además, el criterio de alternabilidad.
1997	Modificación del Código Penal	Suprime el término de "mujer honesta" en los delitos contra la libertad sexual, que sometía a la valoración de los jueces la "honestidad" de la víctima, condicionando de esta forma la calificación y sanción de los delitos de violación y estupro. Sustituye el Título XI del Libro Segundo de Delitos contra las buenas costumbres, violación, estupro y abuso deshonesto por "delitos contra la libertad sexual".
1997	Decreto Supremo N° 24864 para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres	Establece la obligación del Estado de "impulsar y promover políticas, acciones y programas para el logro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres" en siete campos de acción: salud, educación, economía, comunicación y cultura, desarrollo económico, participación política y ciudadanía, violencia.
1998	Decreto Supremo N° 25087	Reglamenta la Ley 1674 contra la violencia en la Familia o Doméstica.

Continuación Recuadro 2.1

Reformas legales con enfoque de género (1995-1999)		
Año	Reforma	Contenido
1999	Nuevo Código Electoral	<p>Artículo 112.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> b. En las listas de candidatos a Senadores titulares y suplentes al menos 1 de cada 4 debe ser mujer. c. Establece, con relación a candidatos plurinominales, que las listas deben ser formuladas de modo que de cada 3 candidatos al menos 1 sea mujer. <p>Artículo 112.2: Candidatos a Concejales Municipales y Agentes Cantonales:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Las listas deben ser presentadas de manera tal que al primer Concejal hombre-mujer le corresponda una suplencia mujer-hombre. b. La segunda y tercera concejalías titulares serán asignadas de forma alternada, es decir, hombre-mujer, mujer-hombre. c. Las listas en su conjunto deben incorporar al menos un treinta por ciento de mujeres.
1999	Ley de Partidos Políticos	<p>Artículo 19: Establece la obligatoriedad de incluir un mínimo de 30% de mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana. Artículo 13: Determina, dentro del contenido de la declaración de los partidos políticos, el rechazo a toda forma de discriminación de género, generacional y étnica.</p>
1999	Ley de Municipalidades	<p>Art.8: Estipula la organización y administración de los Servicios Legales Integrales de protección a la familia, mujer y tercera edad. Art.9: Norma la organización de Defensorías del Menor. Art.14: Se incorpora la equidad de género en el diseño, definición y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales.</p>
1999	Ley de Protección a Víctimas de Delitos contra la Libertad Sexual. Ley N° 2033 de 29 de Octubre de 1999	<p>Define y amplía la pena en delitos de violación, estupro, corrupción de menores, proxenetismo. Estipula como violación además del acceso vaginal, el anal y el oral, y se prevé la atención multidisciplinaria de la víctima.</p>
1999	Código Niño, Niña y Adolescente	<p>Abroga la Ley N° 14403, Código del Menor del 18 de diciembre de 1992. Protege integralmente y centra su atención en el interés superior del niño, niña y adolescente, garantizando así una efectiva protección y ejercicio de sus derechos.</p>

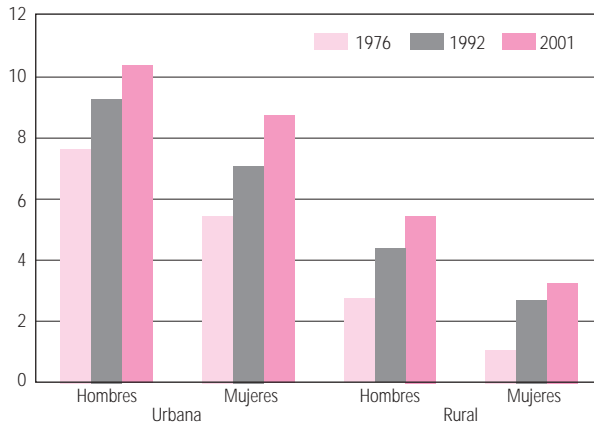
Fuente: Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, 2000.

Recuadro 2.2
Tasa de asistencia por sexo y área geográfica
1976 - 1992 - 2001



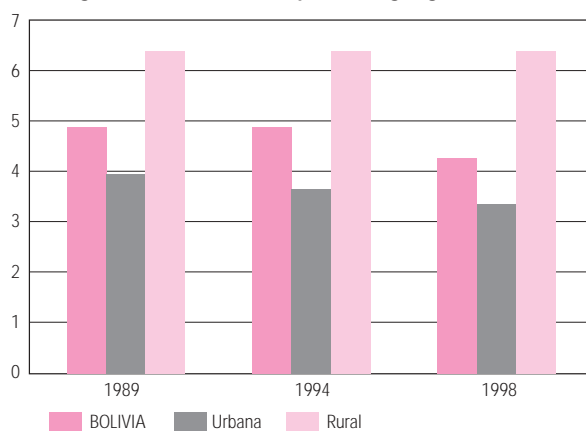
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del INE. CNPV 76-92-01

Recuadro 2.3
Bolivia: Años promedio de escolaridad



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del INE. CNPV 76-92-01

Recuadro 2.4
Tasa global de fecundidad por área geográfica



Fuente: ENDSA 1989 - 1994 - 1998

trumentos de transformación real en la vida de las mujeres.

Posiblemente, éste sea el tema que más resalta en un balance cualitativo. Las entrevistadas en general plantean que **el saldo de los últimos diez años es: muchos planes, muchas propuestas, aunque también importantes reformas legales y el logro de la introducción de artículos en las leyes a través de los cuales se reconocen la igualdad de género en los principales instrumentos legales de política social en el país.**

Se piensa también en el esfuerzo que cada uno de esos logros ha significado², en los que se reconoce la importancia fundamental de esas reformas; por ejemplo, en lo que respecta al Artículo 3 de la Ley del Servicio de Reforma Agraria “el avance en planteamiento es muy grande, imagínate lo que significa que las mujeres sean sujeto de derecho en lo que respecta a la tenencia de la tierra”, y sin embargo al mismo tiempo queda un “sabor” a poco, “su aplicabilidad es escasa, las propias mujeres no demandan ese derecho, pero además, romper los esquemas tradicionales y las leyes consuetudinarias respecto a la distribución de la tierra no es fácil, no se han avanzado mecanismos que hagan efectiva esta norma”³.

“Son logros de papel” se menciona, refiriéndose a que muchas de estas reformas no se puede decir que hayan afectado de manera concreta a la vida de las mujeres.

Una de las principales líneas estratégicas desde la Subsecretaría de Asuntos de Género, primero, y luego, inclusive con mayor énfasis, desde el Viceministerio de Asuntos de Género y Generacionales, fue la transversalización de género en los distintos ministerios sectoriales; sin embargo, las estrategias de transversalización han sido difíciles y han dado pocos resultados.

Un informe reciente de avances en políticas públicas de género da cuenta del grado de institucionalidad y transversalidad de la temática de género desde los diversos sectores del poder ejecutivo⁴. En este informe se destacan como logros:

En educación, las áreas priorizadas por la Reforma Educativa en cuanto se refiere a in-

2 Entrevista con Carmen Beatriz Ruiz.

3 Entrevista con Sonia Noriega.

4 Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, 2002.

novación curricular, capacitación y formación docente, y difusión y producción de textos y materiales con contenidos de género. En este sector, se han privilegiado políticas relativas a la calidad y logro de la educación bajo la premisa de que en Bolivia la inequidad de género en educación no se traduce de manera fundamental en el acceso a la educación, sino en su calidad y contenidos, aunque se están haciendo esfuerzos por incidir en la permanencia de las niñas en la escuela en el área rural donde se ha identificado una mayor marginalidad femenina que masculina.

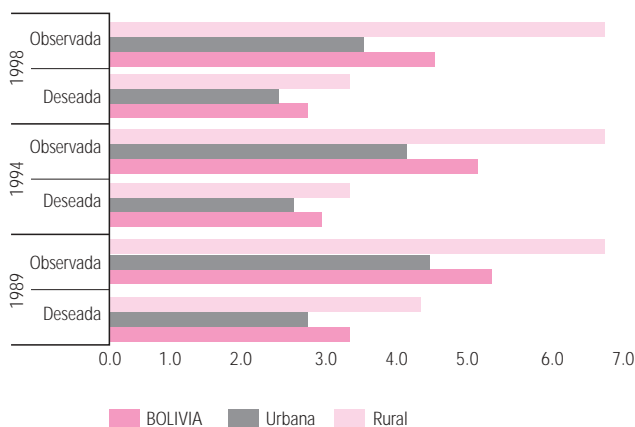
Se afirma también que los resultados de estas acciones no se pueden apreciar en el corto plazo, pero que se está cambiando la mentalidad y actitud de las nuevas generaciones, aspecto que es resaltado por su importancia trascendental.

En el área de salud, se destacan los programas desarrollados en función de reducir la mortalidad materna, los programas de salud sexual y reproductiva, la inclusión de la problemática de violencia intrafamiliar en las líneas estratégicas de los programas especiales del sector, y su abordaje como parte del sistema de vigilancia epidemiológica como un problema de salud pública, además del seguro básico de maternidad y niñez.

En el resto de los sectores se aprecian avances muy limitados sobre todo en lo referido a un cierto reconocimiento del tema de la equidad de género en las políticas sectoriales⁵.

Recuadro 2.5

Fecundidad observada y deseada por área geográfica



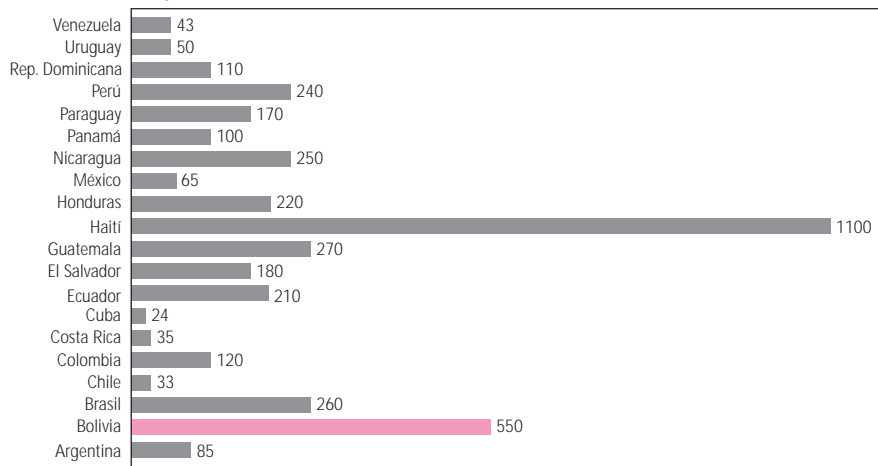
Fuente: ENDSA 1989 - 1994 - 1998

Desde la perspectiva de las entrevistadas, existe consenso en señalar que estos avances sectoriales no respondieron tanto a una acción coordinada con la instancia de género en el Estado, sino a los procesos y trayectorias propias de estos sectores.

Una de las entrevistadas cuenta su experiencia relativa a la transversalización de género en Participación Popular, en los siguientes términos: “La coordinación con el Secretaría de Asuntos de Género fue mucho mayor que la coordinación posterior con la dirección de género. En ese entonces se elaboró un plan conjunto, aunque nunca se llegaron a realizar actividades y se destinó una persona de la Subsecretaría en Participación Popular. En las últimas gestiones ni siquiera

Recuadro 2.6

América Latina y El Caribe - Tasa de mortalidad materna, 1995



Fuente: CEPAL, Boletín demográfico 2002

5 Ver Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, 2000 y AMUPEI, 2000.

Cuadro 2.1

Cooperación externa: montos comprometidos en programas de género y total (1989-2000)

Año	Monto programas (Miles \$us) ⁶	Total cooperación externa (Miles \$us)	%
1989	4.780	637.699	0,75
1990	98	828.215	0,01
1991	359	847.199	0,04
1992	3.640	660.194	0,55
1993	1.245	559.652	0,22
1994	2.050	776.825	0,26
1995	164	784.265	0,02
1996	4.352	623.370	0,70
1997	359	503.741	0,07
1998	17.941	695.714	2,58
1999	412	612.711	0,07
TOTAL	35.401	7.529.585	0,47

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y financiamiento externo (VIPFE)

CUADRO 2.2

Cooperación externa: montos comprometidos en programas de género (se excluyen programas generales de salud reproductiva) y totales (1989-2000)

Año	Monto programas (Miles \$us)	Total cooperación externa (Miles \$us)	%
1989	0	637.699	0,00
1990	0	828.215	0,00
1991	0	847.199	0,00
1992	0	660.194	0,00
1993	0	559.652	0,00
1994	1.955	776.825	0,25
1995	164	784.265	0,02
1996	3.149 ⁸	623.370	0,51
1997	0	503.741	0,00
1998	3.990	695.714	0,57
1999	412	612.711	0,07
TOTAL	9.670	7.529.585	0,13

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE)

se logró coordinar un plan. El plan que presentaron desde el Viceministerio ya estaba prácticamente concluido, y nosotros no sentíamos que fuera un documento en el que pudiéramos participar⁷.

Desde otra perspectiva, se argumenta que en los sectores cuando se trata de género parecería que se busca justificar la incorporación del tema de género antes que preocuparse por que se den cambios reales en la situación de las mujeres. “Muchas veces es la señora encargada de género en el sector la que sabe y maneja el tema, pero si le preguntas a una mujer en una comunidad o municipio ni siquiera está enterada de la existencia de esos programas⁹”.

Esto tiene otra connotación: “Al parecer nos contentamos con escuchar que se habla de género en los sectores, en cambio importa menos indagar sobre los cambios reales en las condiciones de vida de las mujeres a través de esos programas sectoriales¹⁰”.

Desde otra perspectiva se plantea que la relación entre el movimiento de mujeres, la instancia estatal de género y los sectores es muy difícil porque en ella priman todavía visiones que estigmatizan al Estado como un enemigo¹¹.

Por todo ello, la percepción general es que si bien se ha avanzado en mejorar las coberturas de servicios, los avances efectivos en términos de reducir la brecha de género han sido muy limitados. “Se ha avanzado en tasas blandas relativas a la cantidad de “beneficiarias”; en cambio, en lo que respecta a las tasas duras de equidad de género relativas a la calidad y contenidos educativos o a la calidad de la atención en salud, ahí no se perciben avances¹²”.

“La cooperación internacional sólo tiene ojos para sus caseras”¹³

Entre 1989 y 2000, Bolivia contrató un promedio de \$us 680 millones de financia-

6 Se consideran programas específicos no así a componentes de mujer o género en programas más generales. Esto debido a que no se cuenta con información desagregada.

7 Entrevista sostenida con Sonia Ortiz.

8 Corresponde al monto contratado con la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional; sin embargo, en este caso, aunque no se considera en el cuadro, existe una diferencia grande entre el monto contratado y el desembolsado que solo alcanzó a un 16%.

9 Entrevista con Yara Carafa.

10 Idem.

11 Entrevista con María Machicado.

12 Entrevista con Sonia Noriega.

13 Entrevista con integrantes del CIN, Comité Interinstitucional Nacional- Sociedad Civil del Mecanismo de Evaluación y seguimiento a políticas públicas de género. Este mecanismo está amparado por el Decreto Supremo 2635, mediante el cual se ha creado un Comité Interinstitucional Nacional de Género y comités interinstitucionales departamentales. El objetivo de este Comité es la articulación y seguimiento de las políticas de género. Está compuesto por organizaciones de la sociedad civil elegidas mediante un proceso democrático a instancias tanto de los Departamentos como de la Nacional, y actualmente está compuesto por la RED-ADA, el Foro Político Nacional de Mujeres, la Comisión Episcopal de Educación, La Asociación de Comités Cívicos Femeninos a nivel nacional, y la Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa”.

miento externo anual bilateral y multilateral; de este monto, el financiamiento para programas de género solamente representó un 0,5% (Cuadro 2.1). Si además se excluyen programas generales de salud reproductiva, el porcentaje se reduce a 0,1% (Cuadro 2.2).

Con todo, la cooperación internacional ha sido sin duda un actor clave con relación a las políticas de género. Ha sido clave en impulsar políticas y programas de género no solamente a través de la instancia de género en el Estado, sino en general, puesto que a través de los requisitos de incorporación de una perspectiva de género en los programas que apoya, ha “obligado” a muchas instancias a empezar a ocuparse de la equidad de género.

Ha sido clave también en el impulso a políticas de género desde el Estado. Entre 1995 y 2000 el presupuesto de la Subsecretaría de género y luego de la Dirección de Asuntos de Género ha estado financiado en más de 90% por la Cooperación Internacional, como muestra el Gráfico 2.1.

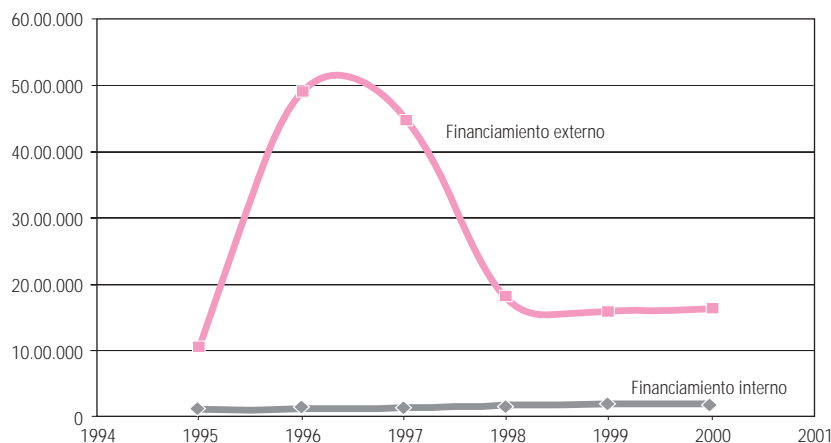
“Esto implica una dependencia muy grande de la cooperación internacional y también una corresponsabilidad en los resultados”, dependencia que puede a momentos trastocar la cooperación en obstáculo: “planes y programas preparados en función de la cooperación y que limitan la capacidad de que las agendas se desarrollen con una dinámica propia. Cada agencia demandando un plan específico”, y a esto se añade que no siempre, pero muchas veces, las personas encargadas de género en las Agencias de Cooperación no tienen ninguna especialización ni *expertise* en el tema, y por lo general cada una cree que está empezando de cero”¹⁴.

Dice mucho también acerca del grado de importancia que la cooperación internacional le da a la problemática de género traducida en su propia estructura y su propia práctica.

¿Con qué criterios se prioriza y se toman las decisiones?

“El Comité interagencial de género se ha conformado hace muchos años como un

Gráfico 2.1
Financiamiento asignado a la SNAEGG/VAGGF 1995 - 2000 (en \$us)



Fuente: Comité para el seguimiento a Beijing, 2000.

mecanismo de coordinación interagencial que tenía dos objetivos; la auto-capacitación, porque nos dábamos cuenta que había una enorme disparidad de formación y experiencia, teníamos mucho que aprender sobre la problemática de género, se requiere *expertise*; en este campo, el sentido común la mayoría de las veces no es suficiente, y el segundo objetivo era evitar la duplicación de esfuerzos. En los hechos, este Comité terminó haciendo hasta de mediador en los conflictos entre la instancia de género en el Estado y el movimiento de mujeres en muchos momentos de tensión”¹⁵.

El propio Comité interagencial está pasando por un periodo de crisis: “Es una instancia sin capacidad de decisión y sujeta a los avatares del tema de género en las agencias”. La crisis actual tiene mucho que ver con la decisión de transversalizar género, lo que la mayoría de las veces es igual a diluirla en la generalidad. “Con la transversalidad, género pasa a ser un tema adicional o simplemente se asume que ya está resuelto. Se termina invisibilizando la inequidad de género y ya ni se asignan fondos”¹⁶.

¿Qué se financia? ¿A quién se considera sujeto de crédito y a quién no?

“Si se sale de los marcos de Beijing nadie te financia”¹⁷. Un buen ejemplo de este planteamiento es sin duda el movimiento de las trabajadoras del hogar.

14 Entrevista con Sonia Noriega.

15 Entrevista con Sonia Noriega.

16 Idem.

En la actualidad, existen nuevas instancias que reclaman no ser consideradas sujeto de crédito, y que el financiamiento para programas dirigidos a éstas tenga que estar siempre intermediado por las organizaciones más “tradicionales” de mujeres.

En síntesis, si bien los montos de la cooperación externa destinados a programas de mujer y género han sido mínimos con relación al total de la cooperación externa anualmente comprometida al país, ésta ha sido decisiva a la hora de impulsar las políticas de género en los últimos diez años.

Al mismo tiempo, la calidad de la cooperación externa, expresada entre otras cosas en la eficacia de las decisiones que se toman y los criterios con los cuales se prioriza, dependen en buena medida del tipo de cooperación y del grado de importancia que las propias agencias otorgan a la equidad de género, reflejada en su estructura y en su práctica.

La capacidad de apropiación de espacios y derechos por parte de las mujeres

“Eso será en Beijing, aquí estamos en Pando”, Esta frase con la que se inicia este capítulo, expresa de manera simbólica uno de los principales nudos y dilemas a los que se refieren las entrevistadas: ¿Desde dónde se agendan los temas y las prioridades de reforma? ¿Cuán representadas se sienten el conjunto de las mujeres dentro de estas agendas? ¿Cuánto estas agendas logran convocar a sectores amplios de mujeres? ¿En qué medida las mujeres de sectores amplios y diversos están dispuestas a salir a las calles a defender estas reformas que se hacen en su nombre?

Posiblemente éste es el punto de mayor importancia cuando se habla de los logros de los últimos 10 años. Una de las entrevistadas lo expresa de la siguiente manera: “Yo pensaba, y en algún lugar lo dije, que había un déficit de base social para las políticas de género, pero cada vez creo más que ésta es una verdad a medias. Si uno ve la cantidad de mujeres que, por ejemplo, acuden a las brigadas de protección a la familia, a pesar

de la precariedad de estos servicios ésta es la máxima expresión de la política. Otros ejemplos son la participación de las mujeres en los PDMs municipales y también la aparición de cada vez más instituciones no gubernamentales liderizadas por mujeres, como Cedima, Omak y otras que toman la forma de ONGs pero esta vez liderizadas por mujeres de El Alto”¹⁸.

Qué es la apropiación, sino es la capacidad de ser críticas, de disentir y de proponer caminos y formas propios? Esto es lo que se deja sentir en las palabras de mujeres que piensan que “muchas veces las políticas públicas han sido emanadas en situación de verticalidad; muchas políticas en lugar de favorecer han desfavorecido”. “Estamos empeñadas en resignificar la conceptualización de género. Para nosotras el hecho de que no haya apropiación, de que haya poca movilización de parte de la sociedad civil es que sus reivindicaciones (las reivindicaciones de género) son solamente genéricas, de determinada clase social. Para nosotras (resignificar género) es dar un contenido también de clase y étnico. Queremos hacer alianzas, pero no creemos que sólo por determinados temas como el aborto o la anticoncepción nos tengamos que trancar. Hay otras reivindicaciones legítimas de las mujeres. En este país hay una multitud de mujeres que tienen distinta procedencia social, étnica, cultural, y que tienen otras reivindicaciones y prioridades. No (se trata) sólo de plantear políticas; estás tienen que ser participativas y consensuadas de modo que haya apropiación, haya lucha por hacer cumplir esa política pública”¹⁹.

Se habla también de la necesidad de transformación de un movimiento de mujeres que hasta ahora ha sido elitista y que se atribuye la representatividad de todas las mujeres, reconociendo al mismo tiempo el valor que este movimiento ha tenido y el rol fundamental que ha jugado en lograr espacios de expresión propia para las mujeres, que ahora parecen haber sido apropiados por otras mujeres: “Buscamos el ejercicio de nuevos lideratos. Queremos ser más de las muchas que somos hoy día y de las pocas que fuimos ayer”²⁰.

17 Entrevista con Claudia de la Quintana.
18 Entrevista con Carmen Beatriz Ruiz.
19 Entrevista con integrantes del CIN.
20 Entrevista con integrantes del CIN.

Este es sin duda un discurso nuevo que habla de mujeres como ellas se denominan “empoderadas” que al parecer empiezan a recuperar para sí los espacios que se han abierto para las mujeres. Esta nueva capacidad política de mujeres que empiezan a asumir roles propios en el movimiento, según las entrevistadas, es el producto de la conjunción de dos tipos de factores: “el contacto con las bases o ser de base”, y los espacios de libertad y autonomía que las mujeres han conquistado con sus luchas. “Somos producto de lo que se hizo. **Hoy tienes 60 diputadas entre titulares y suplentes, dos Ministras y muchas empresarias. Hasta en la Corte Suprema de Justicia por segunda vez en la historia del país tenemos una mujer... es un proceso que**

viene de la lucha de las mujeres. Detrás de cada una de las mujeres que está ocupando un cargo de decisión, está la historia de muchas mujeres”. Pero ahora, plantean, es tiempo de ver “hasta dónde nos acompañamos (con otros colectivos de mujeres) y a partir de qué momento tenemos que pensar más bien en hacer alianzas”²¹.

El problema es que este tipo de posiciones está generando tensión y fragmentación en el movimiento de mujeres que se expresa en frases tales como “estamos jalando cada una por su lado; esto le resta fuerza al movimiento”²². “Estamos empezando a tener problemas”²³ o “tiene que buscar articularse de manera más amplia y contribuir al logro de un movimiento más representativo”²⁴.

21 Entrevista con integrantes del CIN.
22 Entrevista con Raquel Romero.
23 Entrevista con integrantes del CIN.
24 Entrevista con Sonia Noriega.

Dos políticas de acción afirmativa: la ley contra la violencia intrafamiliar y la ley de cuotas



Destacan entre todo el conjunto de aspectos hasta ahora señalados, dos políticas de acción afirmativa que según las entrevistadas, a pesar de todas las dificultades y limitaciones que enfrentan en su aplicación, han logrado interpelar de manera concreta arraigados espacios y prácticas de poder masculino y de discriminación y subordinación femenina; han logrado sostenibilidad más allá de los avatares institucionales o políticos; han logrado sobrepasar el nivel formal y tecnocrático de reforma para avanzar en su aplicación y lograr que las mujeres de distintos grupos sociales, regiones y edades se apropien de estas reformas y estén dispuestas a defenderlas porque son y se sienten sus protagonistas. Se trata de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar o Doméstica y la Ley de Cuotas¹.

“Una wawa con la marraqueta bajo el brazo”²: La Ley contra la violencia en la familia o doméstica

La Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica “fue una wawa que llegó con la marraqueta bajo el brazo”, en ella confluyeron una serie de factores que no siempre es fácil reunir cuando se trata de llevar a cabo reformas de Estado:

- El principal factor, sin duda, es que la violencia intrafamiliar es parte de la vida cotidiana para millones de mujeres, agravada por situaciones de crisis económica.

RECUADRO 3.1

Bolivia: Casos denunciados de violencia intrafamiliar (1998-2000)

Año	TOTAL	Ag.física	Ag.Psico.	Agr.Sexual	Agr.f-s-ps
1998	27,188	13,174	8,538	125	5,351
1999	30,914	11,223	10,856	866	7,969
2000	35,046	12,513	12,040	1,295	9,198
TOTAL	93,148	36,910	31,434	2,286	22,5180

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas - Comando General de la Policía.

- Constituye una preocupación internacional tratada de manera prioritaria en varias conferencias internacionales³.
- Es el eje prioritario de denuncia e interpelación a la sociedad y al Estado desde las organizaciones de mujeres durante los años 80.
- Esta interpelación desde las organizaciones no gubernamentales de mujeres, tiene como correlato acciones concretas traducidas, por ejemplo, en la instalación de servicios legales de atención a la violencia en distintas ciudades del país, que aun con coberturas y ámbitos de acción reducidos, permiten desde la experiencia esbozar propuestas de reformas en este campo.

Recuadro 3.2

Hasta julio de 1997 se habían establecido 37 Servicios Legales Integrales en Bolivia.

Desde 1994 en que empezaron a funcionar hasta 1997 en 25 de ellos, se habían atendido 25.991 casos de violencia Intrafamiliar o doméstica.

Fuente: Campaña de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos de las mujeres, 1999

1 Aun cuando no se desarrolla este aspecto en el Informe, no se puede dejar de mencionar el hecho que resulta emblemático que a pesar de la movilización que las trabajadoras del hogar han desarrollado para lograr la aprobación de su ley, a pesar de haberse dado procesos muy similares de protagonismo de las directas interesadas, fortaleciendo su organización, es una Ley que está literalmente trancada en el Congreso por más de ocho años, sin lograr ser aprobada.

2 Entrevista con Carmen Beatriz Ruiz.

3 Además de las hasta ahora cuatro Conferencias Mundiales sobre la Mujer, se trata de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena, 1993, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en 1994, la Cumbre sobre Desarrollo Social en Copenhague en 1995.

- Cuando se empieza a hablar de la violencia como un problema de orden público por parte del movimiento de mujeres, muchos casos de violencia empiezan a salir a la luz pública a través de denuncias y testimonios de mujeres.
 - Es una causa que encuentra aliados en la Iglesia Católica y en los medios de comunicación.
 - La acción de múltiples organizaciones y colectivos de mujeres que buscan soporte a esta causa en la opinión pública.
 - Campañas comunicacionales que no caen en el vacío sino que construyen sobre el sentido común.
 - La articulación de Esfuerzos del Estado y de la sociedad civil.
 - El papel de la cooperación internacional haciéndose parte de la cruzada y respaldando financieramente de manera decidida esta reforma.
 - La ratificación en 1989 por parte del Estado boliviano de la convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
 - La participación y el aporte técnico de mujeres líderes feministas bolivianas en el proceso de elaboración de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, ratificada en el país como Ley 1599 en 1994⁴.
 - La elaboración no solamente de una propuesta de reforma legal, como en otros casos, sino de un plan con un extraordinario grado de integralidad el “Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer” del que la propuesta de normas y procedimientos para prevenir y sancionar la violencia es un componente entre otros que se refiere a aspectos que van desde la generación de la información adecuada para diagnóstico y seguimiento de la situación de violencia en el país, la puesta en marcha de mecanismos de servicios integrales que permitan un acceso masivo de las mujeres a este derecho y mecanismos que apunten a incidir en el cambio de patrones culturales respecto a la violencia contra las mujeres en la sociedad, además del establecimiento de los mecanismos institucionales de aplicación en distintos niveles de la estructura gubernamental a nivel central, prefectural y municipal⁵.
 - Las Reformas nacionales de Descentralización y Participación Popular, que proporcionaron el marco para la implementación de acciones descentralizadas al nivel municipal y la Reforma Educativa como marco propicio para iniciar cambios en los contenidos sexistas educativos y las prácticas de violencia contra las mujeres y niñas en la escuela.
 - Una estrategia participativa de consulta y concertación amplia con las mujeres bolivianas de todos los sectores y ámbitos sociales y regionales.
 - El proceso preparatorio a la Conferencia Mundial para la Mujer de carácter participativo y que desencadenó una gran movilización en contra de la violencia.
 - La generación de un verdadero debate en el que fueron involucradas autoridades de gobierno, parlamentarios, personalidades destacadas, ONGs, organizaciones de base y la cooperación internacional.
 - Alianzas estratégicas, entre las que se cuenta la establecida con las mujeres parlamentarias.
 - Su aprobación como Estrategia Nacional por parte del gobierno.
- La puesta en ejecución del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer en sus distintos componentes no ha tenido, sin embargo, el alcance que se hubiera esperado. En lo que se refiere al componente de reformas legales, hasta 1997 la mayoría de los objetivos se ha-

4 Una detallada descripción y análisis sobre la lucha contra la violencia intrafamiliar hacia la mujer en Bolivia se puede encontrar en Jiménez y Ayllón, 1998.

5 En términos de acciones integrales, el plan contempla la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; la derogación de los artículos 276 del Código Penal; y 12 del Código de Procedimiento Penal, la Reforma del Código Penal en lo que se refiere a delitos sexuales y violencia; y la aprobación de la Ley contra la violencia. Incluye, además, la creación de servicios legales integrales (SLI) con énfasis en áreas rurales y la creación de Brigadas de Protección a la Familia a través de la Policía Boliviana; el establecimiento de un sistema único de información; y, para incidir en la modificación de patrones culturales, incluir el tema de la violencia en la currícula escolar, entre otros programas en aula; la elaboración de propuestas de normas y procedimientos de atención de víctimas de violencia en el sistema de salud; programas para la disminución de la violencia en el ámbito laboral, y una amplia información a la sociedad. (Jiménez y Ayllón, 1998).

bían cumplido. En cambio, en lo que respecta a los mecanismos operativos los resultados son hasta ahora débiles y poco sostenibles.

El proceso previo a la implementación, antes descrito, contaba con todos los elementos necesarios para alcanzar gran impacto en la lucha contra la violencia. Hasta 1997 se había logrado un importante avance en la implementación de los servicios legales integrales y las brigadas de protección a la familia que empezaron a funcionar inclusive antes de que la ley se hubiera aprobado. Sin embargo, todo este andamiaje se enfrentó en poco tiempo a un factor que escapó a todo cálculo y previsión: la debilidad de la institucionalidad política en el país que determinó que todo el andamiaje creado en torno a esta reforma prácticamente se destruya en pocos años. A partir de 1997 la totalidad del personal técnico de la SAG es removido, la cooperación internacional reduce de manera sustancial los montos de su financiamiento, las alianzas y redes construidas con diversos sectores, incluido el movimiento de mujeres, se debilitan y en muchos casos se pierden.

A partir de 1998 el Plan queda reducido a un conjunto de acciones fragmentadas a través de las cuales, con enorme dificultad, se ha logrado consolidar algunos avances en el último quinquenio⁶.

En medio de un panorama bastante desalentador, el factor que parece determinar la subsistencia y continuidad de esta reforma son las mujeres víctimas de violencia que, a pesar de la precariedad de estos servicios, acuden de manera masiva a las brigadas de protección a la familia, a los servicios legales integrales o a los servicios legales de organismos privados a denunciar el maltrato de que son víctimas, buscando protección y reclamando de hecho su derecho a una vida libre de violencia.

Se puede afirmar, sin lugar a equivocarse, que en los últimos diez años la visión de la sociedad boliviana respecto a la violencia intrafamiliar o doméstica ha cambiado; “ya no hay macho camacho que se anime a decir que pega a su mujer”⁷, por lo menos no en público y sin ser ampliamente cuestionado.

Lastimosamente y a pesar de todos los iniciales augurios de esta reforma, no es posible sostener lo mismo respecto a la disminución de la incidencia de violencia en el país.

“Somos fanáticas de la ley de cuotas”⁸

La Ley de Cuotas no es una ley que se agenda y planifica desde el escritorio; es más bien el producto de un proceso que tiene como pilar una amplia alianza entre sectores estratégicos de mujeres, como son en primer lugar las parlamentarias y militantes de los distintos partidos políticos y, posteriormente, las concejalas municipales. Se trata de mujeres directamente involucradas, interesadas y conocedoras de los ámbitos políticos y de toma de decisión, lo que contribuye de manera fundamental en la orientación y el alcance de este proceso y que adicionalmente, a través del largo proceso hasta la aprobación de la Ley de Cuotas y su posterior aplicación, alcanzan importantes grados de organización y cohesión.

El proceso se inicia a partir de una iniciativa de la entonces Subsecretaría de Asuntos de Género relativa a la necesidad de incorporar un principio de equidad en el Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos, oportunidad invaluable para empezar a tratar el problema de la segregación de las mujeres de la representación política y del acceso a niveles de toma de decisión en el entendido de que la ausencia de mujeres en niveles de representación y decisión política no tiene tanto que ver con el hecho de que éstas no sean elegidas por el voto popular, sino con el hecho simple de que, para empezar, no son incorporadas en las nóminas de candidatas presentadas por los partidos políticos.

La iniciativa inicial de la Subsecretaría de Género tenía un objetivo: introducir un artículo en la Ley que promueva la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres tanto en los órganos de decisión de los partidos políticos, como en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular. Fue así cómo se redactó un adendum al Artículo 15 relativo a los “deberes de los partidos políticos”⁹.

6 Ver Pérez de Castaños, 1999; Gutiérrez, 1999; VAGGF, 2002; PNUD-ACDI, 1999; Comité para el Seguimiento a Beijing, 2000.

7 Entrevista con Carmen Beatriz Ruiz.

8 Entrevista con integrantes del CIN.

9 “Promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres, así como la efectiva participación de la mujer en los órganos de dirección partidaria y en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular”. Una detallada descripción y análisis del proceso de la Ley de Cuotas se encuentra en Zabala, 1998.

Recuadro 3.3

Senadora titulares y suplentes, 1982 - 2001 (número y porcentaje)

Legislatura	Senadoras titulares	% de mujeres	Senadoras suplentes	% de mujeres
1982-1985	0	0	2	7.5
1985-1989	0	0	3	11
1989-1993	2	7.5	2	7.5
1993-1997	1	3.7	1	3.7
1997-2002	1	3.7	9	33.3
2002-2007	4	14.8	6	22.2

Fuente: Coordinadora de la Mujer, 1998 y Foro Político de Mujeres y Defensor del Pueblo, 2002

Recuadro 3.4

Diputadas titulares y suplentes 1985-2007 (número y porcentaje)

Legislatura	Diputadas titulares	% de mujeres	Diputadas suplentes	% de mujeres
1985-1989	4	3	7	5.4
1989-1993	11	8.5	13	10
1993-1997	12	9.2	19	14.6
1997-2002	13	10	28	21.5
2002-2007	24	18.5	28	21.5

Fuente: Coordinadora de la Mujer, 1998. Foro Político de Mujeres y Defensor del Pueblo, 2002

Esta experiencia, que se establece en los marcos de la Subsecretaría de Género con una restringida convocatoria a mujeres parlamentarias, constituía, desde el punto de vista de las mujeres políticas y parlamentarias, un logro de equidad general¹⁰ que no contemplaba mecanismos que pudieran garantizar su cumplimiento que no fuera solamente la buena voluntad.

En el caso de la Ley de Cuotas, por el influjo de varios factores, esta propuesta de equidad en el Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos constituye solamente un primer paso en un largo proceso. El principal de estos factores es el relativo a la emergencia y fortalecimiento de nuevos actores en el escenario de la lucha por la equidad de género. En este caso, se trata fundamentalmente del Foro Político de Mujeres, la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia y posteriormente la Asociación de Concejalas de Bolivia; dos de ellos, el Foro Político de Mujeres y la Asociación de Concejalas, impulsados por la exSubsecretaría de Género.

“El gran acierto que tuvo la subsecretaría fue trabajar con organizaciones de la sociedad civil en este tema, vinculándose con mujeres de partidos políticos”¹¹ y vinculando conocimientos técnicos con conocimiento práctico, experiencia, compromiso e interés de las mujeres parlamentarias y políticas.

**El foro político de mujeres:
“No tenemos ni un peso pero
tenemos una gran mística”¹²**

Inicialmente en 1996 se constituye el Foro de Mujeres Políticas que integra a representantes de los distintos partidos políticos de ese momento: ASD, MIR, ADN, MNR, UCS, CONDEPA, MRTK, MBL y Bolivia Insurgente, además de algunas independientes. La fuerza decisiva de este Foro en el proceso que se sigue hasta la aprobación de la Ley de Cuotas es la inédita alianza que trasciende las fronteras de las posiciones e intereses partidarios en la búsqueda de un objetivo de interés común.

Posteriormente, el Foro de Mujeres Políticas se amplía hacia organizaciones de la sociedad civil denominándose a partir de entonces “Foro político de mujeres”¹³.

En el proceso de negociación y aprobación de la Ley de Cuotas, con el apoyo y de la Subsecretaría de Asuntos de Género, el Foro político se constituye en el actor que media con el poder político, logrando después de un largo y tortuoso proceso de negociación arrancar al poder político masculino una cuota de poder.

**“Si la mujer no está
la democracia no va”¹⁴**

Entre 1996 y 1997 se lleva adelante un proceso histórico de negociación de la “Ley de Cuotas”. Este proceso comprende para las mujeres avances y retrocesos, fallos y aprendizajes, frustraciones y victorias.

El Foro Político de Mujeres, aprovechando toda oportunidad en que se abría un resque de reforma política en el país, volvía a plantear la demanda de ampliación de los espacios de representación política para las

10 Zabala, 1988.

11 Entrevista con Diana Urioste.

12 Entrevista con Raquel Romero.

13 Zabala, 1998. Cabe mencionar que dos de las componentes iniciales de este Foro ocuparon cargos de dirección en la DGAG. El Foro, después de la aprobación de la Ley de Cuotas, no ha perdido su impulso, se ha ampliado, mantiene reuniones periódicas y actualmente, por elección democrática, forma parte del CIN.

14 Eslogan de la campaña nacional de recolección de firmas en apoyo a la Ley de Cuotas.

mujeres en ocasión del tratamiento parlamentario de las reformas al Artículo 60 de la Constitución Política del Estado que reglamenta la distribución de escaños parlamentarios.

En este momento se formula por primera vez la propuesta de cuotas de poder para las mujeres. Sin embargo, las reservas, cautelas y oposición de los políticos y parlamentarios determinan que la propuesta sea rechazada por el Pleno de la Cámara de Diputados.

Este rechazo despierta en las mujeres la necesidad de afinar su estrategia, ampliar sus alianzas y buscar mayores bases de apoyo a su lucha. Así entre mediados de 1996 y principios de 1997, se emprende campañas masivas de recolección de firmas, y una verdadera campaña de cabildo con los partidos y jefes políticos, solicitándose innumerables audiencias con la interpartidaria y hasta con el mismo Presidente de la República, para explicar la propuesta y buscar aliados. Significó también para las mujeres “instalarse” en el Parlamento para desde ahí conversar, convencer, estar informadas, reaccionar a tiempo, interactuar con los medios de comunicación, etc.¹⁵.

En principio, todos los políticos y parlamentarios parecían estar de acuerdo con la necesidad de democratizar el acceso a niveles de representación política por parte de las mujeres, pero en cuanto se dieron cuenta de que eso significaba ceder espacios de poder en lo personal, la resistencia y la oposición, las argucias políticas para debilitar la propuesta y los compromisos hechos y a último momento deshechos con los partidos estaban a la orden del día: “Ha habido una gran resistencia, pero sobre todo la resistencia se ha dado en el momento en que se han dado cuenta que la cuota significaba menos hombres. Hasta que no se dieron cuenta de eso todo les parecía bomba, ¡adelante!, ¡participen!, pero, por supuesto, en el momento que empezaron a pensar y decir ¡ok!, si entran mujeres quiere decir que yo no voy a poder entrar...”¹⁶.

En 1997 se lleva a cabo el debate y aprobación de las Reformas Electorales para las elecciones de julio de ese año. El Foro Político de Mujeres retoma la negociación con los partidos y finalmente, después de muchas idas y venidas, el 18 de marzo se sanciona la reforma al sistema electoral incorporando la

Ley de Cuotas, votándose ese mismo día la reforma en la Cámara de Diputados y quedando incorporada en la Ley 1704 de “Reforma de la Ley Electoral”.

“60% son campesinas”¹⁷: La Asociación de Concejalas de Bolivia

La aplicación de la Ley de Cuotas en el plano municipal se apoya sobre todo en el plano de la representación parlamentaria. La Asociación de Concejalas de Bolivia se crea en 1998. “En ese momento no había más de 100 concejalas de 1.700 en todo el país; en la actualidad alcanzan a 542 en términos de titularidad. Si se incluyen a las suplentes (es casi

Recuadro 3.5
Concejalas titulares electas
por departamento 1993-1996-2000

Departamento	1996	2000	% de diferencia
Chuquisaca	11	15	36.4
La Paz	19	52	173.4
Cochabamba	15	30	100
Oruro	10	22	120
Potosí	13	24	84.6
Tarija	8	14	75
Santa Cruz	34	50	47
Beni	12	31	158.3
Pando	6	18	200
TOTAL	128	256	100

Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Planificación estratégica y Participación Popular, 2002

Recuadro 3.6
Alcaldesas electas por departamento 1996-2000

Departamento	1996	2000	% de diferencia
Chuquisaca	2	0	-200
La Paz	2	3	50
Cochabamba	0	0	0
Oruro	2	3	50
Potosí	0	1	100
Tarija	0	1	100
Santa Cruz	5	5	0
Beni	0	5	500
Pando	2	2	0
TOTAL	13	20	53.4

Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Planificación estratégica y Participación Popular, 2002

15 Zabala, 1998.

16 Entrevista con Diana Urioste.

17 Entrevista con Gloria Aguilar. Se refiere a la composición de la Asociación de Concejalas de Bolivia.

imposible que no se acceda en algún momento a la titularidad) se alcanza a un número de 1.300 que representan hoy día aproximadamente un 43% de concejalías femeninas. Por eso, casi estoy segura de que se trata de un proceso sin parangón en América Latina. Este proceso se abre con la Ley de Cuotas¹⁸.

Lo que destaca de la Ley de Cuotas en el proceso municipal es el principio de alternabilidad: “La alternabilidad es una propuesta que viene de la Asociación de Concejalas que hace un trabajo estratégicamente paralelo al Foro Político. La Asociación de Concejalas, a pasar de tener en ese momento una institucionalidad incipiente, empieza a tocar el tema de alternabilidad completa (hombre, mujer, hombre, mujer) en las listas de candidat@s. Este tipo de temas hay que siempre sondearlos desde la base misma, ¿no?, desde la gente que está en el proceso y que conoce un poco más¹⁹.”

“No queremos el 30% del infierno neoliberal, queremos el 100% del paraíso terrenal²⁰: Una reforma que provoca controversia, desconfianza y oposición aun entre las propias mujeres

Son muchos los argumentos que se esgrimen en favor y en contra de las cuotas. Entre los argumentos que se esgrimen en contra está, de manera fundamental, el tema de la relación entre cantidad y calidad de la participación y el acceso de mujeres que son puestas por la obligatoriedad de cumplir la norma y no por su propia convicción, formación o capacidad, o el porqué de un 30% y no otro porcentaje de participación como un 50%.

A favor se esgrime fundamentalmente el argumento de la efectiva ampliación de la participación y su carácter pedagógico en el desarrollo de las capacidades que ahora se reclama a las mujeres.

“Cuando miras de dónde provienen estas mujeres al interior de las concejalías, ves que un alto porcentaje proviene de grupos de mujeres o de organizaciones de base, sin-

dicatos, federaciones, a nivel municipal. La mayoría tiene una carrera de liderazgo en diferentes niveles, al menos un reconocimiento en su comunidad como líderes. Por supuesto, si no tienes interés de encontrar tampoco te vas a preocupar por buscar: hay muchos casos que han sido concejalas sin saber, las había puesto el marido y ella se enteró cuando alguien le dijo en la calle. En estos casos la apropiación responde a un proceso²¹, proceso que al parecer se inicia con la participación voluntaria en una Asociación de Concejalas, a la que además hay que dar cuotas del bolsillo propio para mantener “las asociaciones que funcionan con cuotas de su municipio. Se dijo: bueno, pongamos un porcentaje, esa fue una posición, todas aceptaron²².”

Desde la perspectiva del desarrollo humano y de Sen²³, la participación política abierta a las mujeres debería ser entendida como una parte constitutiva de la libertad. Consiguientemente, preguntarse si esa libertad aporta o no aporta es una pregunta mal formulada; el derecho a participar y tener voz es una libertad fundamental de las personas²⁴. Ahora bien, Sen también alude a la importancia de estas libertades en su sentido instrumental, vale decir que ellas también son importantes porque pueden contribuir de manera efectiva a mejorar la calidad y el bienestar de las personas, en este caso, principalmente de las propias mujeres.

Algunos resultados

“Con la Ley de Cuotas las mujeres han abierto sus ojos, han descubierto que pueden ser sujetas de derecho, sienten que han recuperado el derecho a la palabra. Mucha gente dice para qué es 30%, que por qué 30%, hay muchos detractores de esta ley, pero de alguna manera lo que logra esta ley es bajar de este espacio elitista y entrar en espacios de la sociedad, y las mujeres la asimilan como suya, y no la asimilan como suya las ONGs, no la asimilan como suya las líderes del movimiento de mujeres, no la asimilan como suya las más reconocidas del feminismo, la asimila el pue-

18 Idem.

19 Idem.

20 Graffiti que aparece en las calles de La Paz y Cochabamba. Citado en Zabala, 1998.

21 Entrevista con Gloria Aguilar.

22 Idem.

23 2000.

24 En palabras de Sen, “la denegación de libertades políticas o de derechos humanos básicos no es importante para comprender el desarrollo por que éstos contribuyan indirectamente a otros aspectos del desarrollo (como el crecimiento del PNB o el fomento a la industrialización). Estas libertades forman parte del enriquecimiento del proceso de desarrollo” (Sen, 2000:56).

blo, las mujeres del pueblo, las concejales y las dirigentes campesinas, las dirigentes vecinales, las mujeres rurales, por eso que la ley tiene fuerza. Es la sociedad la que se apropia de este proceso frente al escepticismo de las líderes del movimiento de mujeres”²⁵.

Por ejemplo, relata esta misma entrevistada: “Por presión de las mujeres en El Alto, los estatutos de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto disponen la participación de un 50% de mujeres. Las mujeres en distintas instancias han empezado a pelear por cuotas hasta en la Federación de trabajadores campesinos en Sucre, donde las mujeres han exigido 50% de participación”²⁶.

El hecho de que esta ley sea percibida como exitosa no elimina la posibilidad de que enfrente una serie de problemas en su aplicación: la manipulación de las listas por parte de los partidos políticos, y las presiones y hasta violencia que se ejerce sobre las mujeres elegidas concejales en los municipios, entre otros. Sin embargo, éstos son problemas y limitaciones que merecen acciones de rectificación, pero en ningún caso invalidan el hecho concreto y efectivo del incremento de mujeres en niveles de decisión del poder central y descentralizado y el efecto acumulativo y multiplicador que esto tiene, ya que de hecho ha empezado a tener en relación a la capacidad de agencia de las mujeres.

25 Entrevista con Raquel Romero.

26 Idem.

Conclusiones



En conclusión, a pesar de todas las limitaciones señaladas, y de ser éste solamente un inicio de un largo camino que queda por delante, el balance de diez años es positivo.

Es positivo fundamentalmente porque, en el proceso, las principales políticas de género aplicadas durante la década, en especial aquellas que han logrado trascender el papel y los círculos restringidos de la tecnocracia y que han tenido el mérito de recoger de las experiencias acumuladas y de construir alianzas sobre la base de visiones y actitudes pluralistas y participativas, esas políticas han logrado también ampliar la base social de sustento de las transformaciones que vendrán en el futuro.

Por el influjo de estos procesos, entre otros, hoy se puede decir que la situación de Bolivia en lo que se refiere a la situación de las mujeres no es la misma que hace diez años atrás.

Hoy hay más mujeres reclamando y ejerciendo sus derechos, con su voz y con su acción de lo que había hace diez años. Ejercen sus derechos cuando denuncian la violencia de la que son objeto, cuando denuncian no haber sido incluidas en las listas de candidatos a concejales correctamente y cuando denuncian la presión y el maltrato de que son objeto como concejales en los municipios, aunque están conscientes de que eso significa para ellas un desafío y un aprendizaje. Y ejercen su derecho también cuando conforman nuevas organizaciones y reclaman nuevos liderazgos.

En los últimos años, el movimiento de mujeres ligado fundamentalmente a instituciones no gubernamentales se ha ampliado y complejizado. Han surgido nuevas organizaciones de mujeres pertenecientes a ámbitos de acción y de influencia distintos como el Foro Político de Mujeres, la Asociación de

Concejales de Bolivia, la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar, y otras como la Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa”, que sin ser una organización nueva se suma a colectivos de mujeres bajo un eje de acción el adelanto de las mujeres y la transformación de las relaciones de género.

En ese sentido, desde la perspectiva de ampliación de agencia y desarrollo humano que sostiene este informe, el movimiento de mujeres, percibido en la actualidad como débil y fragmentado, en realidad está atravesando por una serie de transformaciones, que si bien no acaban de “cuajar” plenamente, apuntan hacia su “renovación” y fortalecimiento.

Estos nuevos escenarios son el producto de los procesos desencadenados por el movimiento de mujeres boliviano, desde distintos ámbitos y espacios de acción, entre ellos el Estado.

En este nuevo contexto, sin embargo, lo que parece debilitarse no es el movimiento de mujeres, sino las concepciones y formas “tradicionales” de movimiento ligadas a grupos restringidos de mujeres.

Hoy en día la capacidad de acción de las mujeres parece haberse ampliado y complejizado. Hoy las mujeres políticas, las concejales, las parlamentarias, pero también muchas otras en ámbitos profesionales, económicos y empresariales (que como veremos en el siguiente capítulo son sectores que en el último decenio han crecido mucho) no necesariamente se identifican con el movimiento de mujeres “institucionalizado”, pero se sienten genuinas agentes de cambio en lo que respecta a la equidad de género y a la cultura patriarcal.

Todo esto lleva a pensar que la posibilidad de poner en práctica políticas efectivas

de género en el futuro se juega en ámbitos más amplios y más complejos respecto de los que se configuraron hace diez años. Actualmente las propuestas y las acciones de reforma de género pasan por distintas regiones, distintos grupos socio-económicos y socio-culturales a través de las representaciones femeninas que se van abriendo espacio por ejemplo en los municipios y que requieren fortalecerse en deliberación y a través de la acción pluralista y concertada.

Estos nuevos escenarios hablan de la necesidad de ampliar y fortalecer alianzas; hablan de capacidad deliberativa y de concertación; sugieren la necesidad de estrategias y de agendas construidas en deliberación, y sobre la idea de bien común, de agendas concertadas, de acciones coordinadas y de responsabilidades compartidas que contribuyan a fortalecer también la idea de capacidad de agencia, en su sentido esta vez instrumen-

tal, de capacidad para ampliar y profundizar lo que hasta ahora se ha logrado.

Hoy, los desafíos son más complejos que hace diez años y el rol fundamental del actual Viceministerio de la Mujer al parecer tendrá que ser uno de facilitador, impulsor y cohesionador de las reflexiones, las propuestas, las estrategias y las acciones de un movimiento de mujeres remozado. Se trata de desafíos que reclaman no solamente una amplia capacidad técnica, sino también política e integradora.

Desde una perspectiva de desarrollo humano, teniendo como parámetro de evaluación la capacidad de agencia de las mujeres, a pesar de todas las limitaciones que se han señalado y todo lo que queda por hacer, ésta parece ser una de las expresiones más significativas de los logros alcanzados por las mujeres en Bolivia en los últimos años.