

Apoyo de Asdi al Programa Nacional de la Mujer en Bolivia

**Marina Subirats
Åsa Westermark**

Department for Latin America

Apoyo de Asdi al Programa Nacional de la Mujer en Bolivia

**Marina Subirats
Åsa Westermark**

Sida Evaluation 98/5

Department for Latin America

Evaluation Reports may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 795 23 44
Fax: (+46) 8 760 58 95

Authors: Marina Subirats, Åsa Westermark.

The views and interpretations expressed in this report are the authors and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 98/5
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: RELA-1995-101
Date of Final Report: October 1997
Printed in Stockholm, Sweden 1998
ISBN 91 586 7584 1
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (8)-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Telex 11450 sida sthlm. Postgiro: 1 56 34—9
Homepage: <http://www.sida.se>

INDICE

I. RESUMEN EJECUTIVO

II. CONTEXTO DEL PROGRAMA 1

III. ALCANCE Y ENFOQUE DE LA EVALUACION Y METODOLOGIA UTILIZADA 4

IV. RESULTADOS 8

IV.1. ESTRATEGIAS BASICAS DE LA SAG DURANTE EL PERIODO EVALUADO 8

- 1. PARTICIPACION POPULAR Y FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL 11
- 2. AREA DE VIOLENCIA Y SERVICIOS LEGALES 15
- 3. JUSTICIA Y REFORMAS LEGALES 21
- 4. EL AMBITO EDUCATIVO E INVESTIGADOR, AVANCES Y
DIFICULTADES 25
 - 4.1. El ámbito educativo 25
 - 4.2. El ámbito de la investigación 28
- 5. AVANCES EN LAS POLITICAS LABORALES 30
- 6. SALUD 33
- 7. COMUNICACION Y CAPACITACION 35
 - 7.1. El trabajo con los medios de comunicación 35
 - 7.2. Las tareas de capacitación 37

IV.2. AVANCES EN EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES RELACION CON PARTIDOS POLITICOS Y ONGS 39

IV.3. AVANCES, DIFICULTADES Y PROPUESTAS EN LA DESCENTRALIZACION 42

IV.4. AVANCES, DIFICULTADES Y PROPUESTAS EN LA TRANSVERSALIZACION. IMPACTOS EN EL CONJUNTO DE LA ADMINISTRACION 44

IV.5. PRINCIPALES LINEAS DE TRABAJO, FUNCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE LA SAG 52

- 1. PRINCIPALES LINEAS DE TRABAJO ADOPTADAS POR LA SAG. ... 52
- 2. FUNCIONES DE LA DGAG 56
- 3. LA ORGANIZACION INTERNA DE LA DGAG 58

IV.6. ASPECTOS FINANCIEROS Y RELACION CON DONANTES 62

1. ASPECTOS FINANCIEROS	62
2. RELACION CON DONANTES Y CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS Y RECOMENDACIONES	63
V. CONCLUSIONES	64
VI. RECOMENDACIONES	67
VII. LECCIONES APRENDIDAS	68

I. RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes del Programa Nacional de la Mujer (Subsecretaría de Asuntos de Género)

La Subsecretaría de Asuntos de Género fue creada en 1993 como mecanismo de impulso a las políticas de género, dentro del gobierno boliviano. La acción de las mujeres feministas, el apoyo de la cooperación extranjera, y en particular de Asdi, y el contexto de reformas políticas iniciadas en aquel momento por el gobierno del MNR, que consideró que era la ocasión para introducir una segunda oleada de reformas democráticas en el país, contribuyeron al nacimiento de esta institución, que creó una dinámica totalmente distinta a la que la había precedido, la ONAMFA, de corte asistencialista..

La Ley núm. 1493 de Reforma del Estado dispuso una nueva estructura administrativa del Poder Ejecutivo y mediante el Decreto Supremo Núm. 23.669 creó la Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales en el Ministerio de Desarrollo Humano; de esta Secretaría dependía la Subsecretaría de Asuntos de Género.

La misión de la SAG era la de desarrollar las políticas de género en diversas direcciones. Darles visibilidad en el contexto boliviano, operar la transversalidad en los diversos Ministerios y sectores, conducir los cambios legales necesarios, capacitar y sensibilizar al funcionariado y a la población y potenciar el acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad. En el marco de una política de descentralización y democratización, planteada por el gobierno del MNR, la SAG tenía también como misión llevar a cabo la descentralización de los organismos de género, y dotar a las Prefecturas y Municipios de los instrumentos para ejecutar las políticas acordadas.

En este contexto, dos convenios fueron firmados por la cooperación bilateral de Suecia a Bolivia, en 1993 y 1994. Estos convenios contemplaban, para el periodo 1993-97, los aportes financieros de SEK 1.250.000 para la puesta en marcha y de 25.000.000 para la implementación. Esta fue la principal fuente de financiamiento del Programa de la Mujer en sus inicios. Posteriormente, los convenios han sido

extendidos dos veces por acuerdos específicos del 14 de enero de 1997 por seis meses sin fondos adicionales y del 19 de agosto de 1997 por cinco meses sin fondos adicionales. Para noviembre de 1997 están previstas las negociaciones bilaterales entre los gobiernos sueco y boliviano para estudiar la viabilidad de un nuevo convenio.

La actuación de la AG dio lugar a dos informes de evaluación encargados por Asdi para efectuar el seguimiento de los acuerdos adoptados por ambos gobiernos, y una serie de recomendaciones permitieron ir rectificando algunos aspectos en la implementación de las políticas de género. Recientemente se han producido cambios importantes que abren nuevas perspectivas: las elecciones de julio de 1997 supusieron un cambio de mayoría política y la constitución de un nuevo gobierno, a principios de agosto, liderado por el ADN. Este cambio de liderazgo político ha supuesto también una remodelación de la Administración, de modo que la ubicación institucional del mecanismo impulsor de las políticas de género ha variado. Se ha creado el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, y, como parte de él, el Vice-Ministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia. La antigua Subsecretaría de Asuntos de Género pasa ahora a ocupar el rango de Dirección General, y mantiene la denominación de Asuntos de Género (DGAG). Este organismo se encuentra, en el momento de la realización de esta misión, en plena restructuración de sus políticas y de su funcionamiento.

Objetivos de la misión

La segunda evaluación al Programa Nacional de la Mujer boliviano tuvo lugar en junio de 1996, y abarcó, fundamentalmente, las actividades desarrolladas hasta finales de 1995. Los objetivos de la misión actual, fijados en los términos de referencia, han sido básicamente la evaluación de las acciones realizadas y el impacto causado en la sociedad durante 1996 y hasta julio de 1997, momento en que se produce el relevo gubernamental. Para ello se han analizado los programas y acciones llevados a cabo en relación a la participación popular y fortalecimiento institucional, las áreas de violencia y servicios legales, las de justicia y reformas legales, los ámbitos relativos a la educación y a la investigación, los avances en las políticas laborales, en las de salud y en comunicación y capacitación. Finalmente se han examinado los logros y dificultades en las grandes líneas emprendidas: empoderamiento de las mujeres y relación con partidos políticos, descentralización, transversalidad y funcionamiento de la SAG, tanto desde el punto de vista interno como en relación a sus funciones y líneas ideológicas y a su financiamiento y relación con donantes.

Con todo, y dado que con el cambio de gobierno concluye una etapa, se han emitido algunos juicios relativos a lo que ha significado el conjunto de la labor de esta institución desde su creación en 1993.

Metodología de la evaluación

La misión estuvo compuesta por dos personas, y tuvo una duración de 13 días en Bolivia.

El trabajo realizado ha consistido en la lectura y análisis de los documentos relativos a planificación, los acuerdos firmados con la cooperación sueca, los dos informes de evaluación anteriores y cuanta documentación nos ha sido facilitada por la DGAG; se han realizado 29 entrevistas en La Paz con responsables de la antigua SAG, responsables políticos del gobierno anterior y del actual, dirigentes de la actual DGAG, mujeres pertenecientes a ONGs, dirigentes políticas, etc. Se ha realizado también una visita a Sucre y otra a Potosí, para conocer el funcionamiento de las Unidades de Género, las Brigadas de protección de la mujer y la familia y los servicios legales integrales. En estas visitas 23 personas han sido entrevistadas. Se ha intentado encontrar contrastación estadística para evaluar el impacto de las políticas de género en Bolivia, pero los registros estadísticos no permiten comparaciones en el tiempo para poder apreciar si los avances son ya detectables en términos numéricos.

Conclusiones y recomendaciones generales

Analizados estos diversos materiales, las conclusiones obtenidas son las siguientes:

La SAG ha sido un organismo creado hace sólo cuatro años, y por lo tanto este es un tiempo muy corto para lograr la plena implementación de las políticas de género. Sin embargo, ha trabajado de una manera excelente si tenemos en cuenta la dificultad de las tareas encomendadas, su novedad en el contexto boliviano y los recursos humanos y materiales de que ha dispuesto. En este sentido hay que valorar como altamente positiva la trayectoria del organismo y los logros alcanzados en sólo cuatro años, y especialmente en el periodo evaluado, que podemos enumerar brevemente como:

El primer logro es la creación y consolidación misma del organismo, y su visibilidad a nivel nacional y local. Está totalmente en la línea de las recomendaciones de Beijing.

Se ha conseguido también visibilizar la problemática de género a nivel de toda la sociedad, como una problemática específica que necesita un tratamiento determinado y no se resuelve solo con medidas sociales generales.

En el periodo 96-97, se ha dado por finalizado el Plan anterior, que inicialmente abarcaba también 1997, y se ha diseñado un nuevo Plan quinquenal de Igualdad de Oportunidades 1997-2001, siguiendo las directrices de Beijing.

Se ha completado la red de centros a nivel departamental y municipal, con unidades de género capaces de ejecutar una variedad de programas y servicios legales integrales en muchos municipios, que son embriones para el desarrollo de prestación de servicios de género al nivel municipal, y se ha comenzado el proceso de transferencia de estos centros a los organismos de la administración local.

Se ha avanzado en las reformas legales, especialmente con la aprobación de la Ley de Cuotas, que, si bien no ha dado los frutos esperados, constituye un buen precedente para las políticas de acción positiva.

Se ha avanzado en la lucha contra la violencia doméstica, completando la creación de brigadas policiales y expandiendo el tema de la violencia a programas de salud y de educación.

Se ha avanzado en el diseño e implementación de políticas de género en educación, trabajo y salud, entrando en contacto con los Ministerios responsables de estos sectores, sensibilizando a parte de su personal y comenzando a lograr un diálogo para la transversabilidad, hasta el punto de conseguir ya algunos programas comunes.

Se han fortalecido los contactos con mujeres notables, tanto pertenecientes a partidos políticos como a diversos grupos profesionales, y también con asociaciones de mujeres a todos los niveles, y se ha impulsado el asociacionismo y la construcción de redes.

Se ha realizado un enorme trabajo de sensibilización y capacitación, así como la publicación y difusión de materiales adecuados para ellas en diversos ámbitos de la vida social.

Se ha preparado el camino para el seguimiento del cumplimiento de la recomendaciones de Beijing, a través de la construcción de una plataforma en la que participan muy diversos actores sociales.

Todo ello constituye un balance extraordinariamente positivo, si tenemos en cuenta que estamos refiriéndonos a un periodo de año y medio, aproximadamente, y a un organismo que ha tenido poco apoyo político y escasos medios tanto humanos como de infraestructura. En este sentido, el gran trabajo realizado muestra ser fruto de un fuerte compromiso personal de muchas de las personas que lo llevaron a cabo, más allá de las posibilidades políticas y materiales con que contaban y con un nivel de rendimiento que sobrepasa las habituales exigencias profesionales.

Las deficiencias observadas, que se refieren sobre todo a si no hubiera sido posible avanzar aun más, son menos achacables a la SAG que a dificultades generales de la administración boliviana, por una parte -falta de definición de una carrera en el servicio civil, falta de organismos adecuados a la transversalidad-, a la falta de

apoyos políticos suficientes, por otra -el antiguo secretario del que dependía la SAG tendió a retrasar las decisiones, en lugar de impulsarlas-, a la reorganización de la administración a nivel departamental, que se halla aun en un proceso de construcción bajo una forma democrática, de mayor participación popular a nivel local, y a las resistencias de los Ministerios y del conjunto de la sociedad, finalmente, propias de todo proceso de cambio y especialmente notorias en el tema de género. Así, hay que subrayar que los incumplimientos que se observan en relación a los acuerdos con ASDI no se refieren a las partes que la SAG debía llevar a cabo, que efectivamente se cumplieron en su casi totalidad, sino a la partes que dependían de otros organismos, como el servicio civil o las Prefecturas y Municipalidades, que sólo muy parcialmente realizaron los cambios acordados.

.En relación a la etapa actual, consideramos que el nuevo equipo hereda una situación muy favorable para llevar a cabo las tareas encomendadas: existe un Plan hecho teniendo en cuenta las directrices de Beijing, una red institucional, un personal preparado, una legitimidad del tema. Resumiremos las recomendaciones realizadas para tratar de sacar el máximo de provecho a la herencia recibida.

Como línea absolutamente prioritaria dentro del trabajo del organismo de género, sería deseable proceder a la institucionalización, tanto de los servicios y oficinas departamentales y municipales como de los contactos transversales con los Ministerios y sectores. Hay que insistir en que en organismos muy nuevos en la administración, gran parte del trabajo realizado puede perderse si no se institucionaliza, cuando cambian las personas responsables. Las políticas de género deben ser políticas de Estado, y por tanto independientes de los partidos políticos y las personas que las dirigen temporalmente, como ocurre con la educación o la salud, aunque cada partido imprima sus prioridades a tales políticas.

En segundo lugar, la experiencia muestra la necesidad de consolidar el apoyo de las mujeres, dado que la política de género debe tender a ser interclasista y apartidaria, y sostenerse sobre la base de la solidaridad de todas las mujeres; este proceso está en marcha, pero habría que reforzarlo e institucionalizarlo. En una fase más avanzada del desarrollo igualitario de hombres y mujeres pueden instalarse los mecanismos necesarios para que éstos sean también solidarios no por altruismo sino por conveniencia propia, pero en esta fase ello es menos prioritario.

Desde el punto de vista del discurso, sugerimos orientarlo en dos direcciones: igualdad de oportunidades, que es más claro que equidad y más amplio, dado que es aplicable también a otras diferencias sociales y en esta fase es mejor que ciudadanía, término menos claro en sus contenidos; y empoderamiento de las mujeres, que juega a favor de su visibilidad en todos los planos. Rebajar, en cambio, el énfasis verbal sobre la violencia, aun cuando siga la lucha efectiva contra ella.

Desde el punto de vista de las líneas a priorizar, recomendamos centrar la acción en la educación, como un gran esfuerzo nacional, que es a la vez la forma más efectiva de lucha contra la pobreza a medio plazo. La educación podría convertirse en la tarea emblemática del Vice-Ministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, dado que la concentración de esfuerzos y sobre todo de imagen daría más fuerza a este organismo. Ello no excluye seguir trabajando en otros campos necesarios, como el acceso al empleo y a la autoocupación, la salud, etc. además de participación, reformas legales y violencia, y seguir manteniendo el altavoz de los medios de comunicación.

Sería también conveniente reestructurar la DGAG, dándole una estructura más estable, consolidar a su personal y mantener al máximo posible toda la experiencia adquirida, conservando a las personas que la han llevado a cabo y utilizando sus conocimientos. Es importante que se sientan partícipes de una tarea de gran alcance, que sepan que se cuenta con ellas, que no están realizando una tarea burocrática.

Finalmente hay que poner en marcha sistemas de evaluación internos, consiguiendo la normalización de la información estadística, como primera medida para poder seguir la evolución de los cambios, y formulando buenos sistemas de indicadores específicos, basados en datos obtenidos en forma sistemática que permitan seguir bien las coyunturas y pilotar los cambios necesarios en cada etapa en función de resultados.

II. CONTEXTO DEL PROGRAMA

La Subsecretaría de Asuntos de Género, mecanismo gubernamental boliviano para el desarrollo de las políticas de género, surge en 1993 a partir de una triple circunstancia: en primer lugar, el impulso de las mujeres feministas, que desde hacía varios años trabajaban en la formulación de análisis de la situación y políticas de igualdad, y esperaban la ocasión propia para crear un organismo gubernamental capaz de impulsarla a nivel estatal; en segundo lugar, el apoyo de la cooperación extranjera, y en particular de ASDI, la cooperación sueca, que aconseja tener en cuenta las cuestiones relativas al género dentro de las políticas públicas; y, finalmente, un contexto político favorable, el del gobierno del MNR, de 1993 a 1997, que impulsa la democratización política y la descentralización administrativa, a la vez que intenta una política económica de capitalización del país, para tratar de inducir el crecimiento económico.

Estas tres circunstancias tienen como consecuencia la creación de la SAG, que desgaja las políticas relativas a las mujeres de la antigua ONAMFA -Organismo Nacional del Menor, la Mujer y la Familia- de carácter regulador y con una visión proteccionista de estos colectivos. Frente a ella, la SAG está formada por personas que conocen la teoría y las políticas feministas, que han seguido el desarrollo de las Conferencias de Naciones Unidas y que, por tanto, imprimen un sello totalmente distinto al diseño de políticas públicas.

El 12 de diciembre de 1993 el Decreto Supremo número 23669, Reglamento de la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, en su artículo 87, inciso c) creó la Subsecretaría de Asuntos de Género, dependiente de la Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales en el Ministerio de Desarrollo Humano y puso bajo la responsabilidad de este organismo las políticas relativas a la mujer.

Dos convenios firmados por la cooperación bilateral de Suecia a Bolivia, en 1993 y 1994, fueron la principal fuente de financiamiento del Programa de la Mujer, que se inicia con financiación cero por parte del Tesoro General Nacional. Los acuerdos firmados el 15 de enero de 1993 y el 1ro de febrero de 1994 contemplaban el período de 1993 - 1997 con los aportes financieros de SEK 1.250.000 para la puesta en marcha y de 25.000.000 para la implementación. Después, los convenios han sido extendidos dos veces con acuerdos específicos del 14 de enero de 1997 por seis meses sin fondos adicionales y el 19 de agosto de 1997 por cinco meses sin fondos adicionales. El convenio actual contempla por lo tanto el 1o de enero de 1994 hasta el 30 de noviembre de 1997 cubriendo gastos hasta el 1o de mayo de 1998. Para noviembre de 1997 están previstas las negociaciones bilaterales entre los Gobiernos sueco y boliviano para la suscripción de un nuevo Convenio de Cooperación.

Las realizaciones de la SAG durante los años 1994 y 1995 han sido constatadas por las dos evaluaciones realizadas por Teresa Valdés para ASDI en 1995 y 1996. En

esta tercera evaluación se tomarán en cuenta, fundamentalmente, las realizaciones, avances y dificultades de 1996 y 1997, así como el cambio de circunstancias políticas y las expectativas que se abren con ella, si bien en algún pasaje se hace referencia al conjunto de la trayectoria de la SAG, dado que el final del gobierno que la creó permite establecer un cierto balance de su acción. Recordaremos únicamente que la SAG realiza en 1994-1995 un importante número de acciones y lidera el proceso de preparación de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en septiembre de 1995 en Beijing. Sin embargo, este período se cierra con una crisis, dada la renuncia de Sonia Montañó, una de las principales impulsoras de las políticas de la mujer, y creadora y directora de la SAG desde sus inicios.

El período 96-97 se inicia con una nueva directora, aun cuando gran parte del equipo anterior sigue en la SAG. La nueva dirección, con Ivonne Farah al frente, imprime ligeros cambios en el funcionamiento de la SAG, concreta las programaciones y establece nuevas alianzas, aunque en líneas generales sigue las mismas políticas iniciadas en la etapa anterior. A lo largo de este informe se detallarán las principales líneas de trabajo, programas realizados y logros alcanzados durante esta etapa.

Las elecciones celebradas en julio de 1997 dan una nueva composición política en Bolivia. La constitución de un nuevo gobierno presidido por el general Banzer, de ADN, y formado por una coalición de diversos partidos, inicia una nueva etapa institucional, en agosto de 1997. En relación a las políticas de género, ello supone de inmediato algunos cambios, derivados de una remodelación ministerial. Se crea el Ministerio de Desarrollo Sostenible y de Planificación, bajo el que se sitúan diferentes asuntos de carácter transversal, y, dependiendo de este Ministerio, se crea un Vice-Ministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia. De este Vice-Ministerio depende la antigua SAG, convertida ahora en Dirección General de Asuntos de Género (DGAG).

En este momento, en que se lleva a cabo, a petición y por encargo de ASDI, esta tercera evaluación, subsisten una serie de incógnitas sobre el desarrollo del organismo boliviano impulsor de las políticas de género. A priori se observan cambios notables en cuanto a sus perspectivas y posibilidades, comparadas con el período anterior. He aquí, en síntesis, las apreciaciones iniciales sobre el contexto político en que actúa el Vice-Ministerio de Asuntos de Género, Generacionales y de Familia, y la DGAG.

Las circunstancias económicas y culturales del país no han variado en forma significativa respecto de las que se constataban en 1993. No existe un proceso de cambio económico que constituya, por si mismo, un elemento motor del cambio de las situación de las mujeres en Bolivia. Tampoco un cambio cultural, aun cuando la existencia y el trabajo de la SAG han conseguido que el tema del género -que, a pesar de su equivocidad, indica un tipo de acción política destinada a favorecer la situación de las mujeres a partir de los compromisos alcanzado en las Conferencias Mundiales sobre la Mujer y específicamente en Beijing en 1995- esté legitimado en Bolivia y sea considerado como un tema que debe figurar obligatoriamente en la agenda del gobierno.

El apoyo e interés de las mujeres feministas se ha mantenido y ampliado, llegando a grupos de mujeres que operan en la política, que no se reconocen como feministas puesto que atribuyen a este término un sentido de agresividad, pero que si se han sensibilizado respecto de la problemática de discriminación de las mujeres. La creación del Foro Político de Mujeres, cuyo impulso inicial corresponde a la SAG, ha fortalecido el consenso entre las mujeres políticas y ha permitido que sea una de las integrantes del Foro la nueva titular del Vice-Ministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, hecho que permite esperar una cierta continuidad respecto de la etapa precedente.

También se mantiene y se ha ampliado el apoyo de la cooperación internacional al tema de género: ASDI mantiene su interés y plantea la firma de un nuevo convenio, existe también apoyo de la cooperación holandesa y de diversos organismos internacionales y se ha creado incluso un comité interagencial que ha permitido coordinar determinadas acciones, como las relativas al seguimiento e implementación de los acuerdos alcanzados en Beijing. Así pues, dos de las componentes que se hallaban en el origen de la creación de la SAG siguen vigentes y son ahora más fuertes de lo que eran en su inicio, en 1993.

En cuanto al tercer elemento, la voluntad política del nuevo gobierno, la situación es la siguiente: en términos generales, el equipo de evaluadoras ha constatado ciertas dudas, en diversos informantes, sobre la voluntad de mantenimiento del proceso de democratización iniciado por el gobierno anterior en forma de descentralización administrativa, que implicó a su vez el traslado de una parte sustancial de los recursos presupuestarios a los municipios; dudas que se basan en algunas medidas administrativas que parecen indicar que, efectivamente, este proceso democratizador puede sufrir retrocesos. Sin embargo, en el ámbito que concierne las políticas de género, el escenario es mucho más optimista, aun cuando plantea también algunas dudas. En efecto, en la situación de escasa institucionalización en la que se encuentran todavía muchas de las acciones políticas en Bolivia, las características personales de quienes ocupan los cargos públicos en cada etapa pueden ser de gran trascendencia.

En relación al organismo de igualdad, la señora Carolina Toledo, que ha sido nombrada Vice-ministra de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, ostenta una gran relevancia en su partido, y, por ello, puede utilizar un poder político del que carecía la Subsecretaría de Asuntos de Género del bienio anterior, dirigida por una mujer con una excelente preparación y trayectoria técnica, pero políticamente independiente y poco apoyada por el Secretario de Asuntos Etnicos, del que dependía. La vinculación de la nueva Vice-ministra al Foro de Mujeres Políticas puede también facilitarle el apoyo de las organizaciones de mujeres, de modo que políticamente la posición del tema de las políticas de género puede verse reforzada.

Sin embargo, el organismo impulsor de las políticas de género, la DGAG, queda, en cierto modo, disminuido desde el punto de vista jerárquico, puesto que pasa del

rango de Subsecretaría al de Dirección General, es decir, retrocede un nivel en el escalafón administrativo. Ello puede presentar ciertas dificultades para el futuro, dado que el poder político aparece más vinculado a la personalidad de la Vice-ministra que a la situación institucional del organismo, de modo que un cambio en la titularidad del Vice-ministerio podría debilitar enormemente las posibilidades de actuación del organismo de igualdad.

Así pues, la nueva situación en la que se inicia este período presenta a priori, ventajas y desventajas respecto de la situación anterior. En la parte final de este informe se incluirán las recomendaciones que consideramos pertinentes para superar estas debilidades, precisamente aprovechando la visibilidad política de la titular del Vice-ministerio y el posible apoyo del Foro de Mujeres Políticas. En octubre de 1997, momento de la realización de este informe, la situación es aun un tanto incierta: el nuevo equipo del Vice-ministerio se halla trabajando intensamente para delinear sus principales líneas de acción, y está en marcha la reorganización de la antigua SAG. La aprobación, el 11 de octubre de 1997, de un decreto presidencial en el que se hace constar la voluntad del gobierno para trabajar en la dimensión de género permite esperar que las acciones emprendida en el período anterior se mantengan y amplíen en la etapa actual.

III. ALCANCE Y ENFOQUE DE LA EVALUACION Y METODOLOGIA UTILIZADA

Los objetivos propuestos para esta evaluación se refieren al análisis de las actividades, avances y dificultades de la SAG durante el período 1996-julio de 1997, dado que las evaluaciones anteriores abarcaron los años 1994-1995. Para establecer su contenido se han seguido, a grandes rasgos, los términos de referencia establecidos por ASDI que fueron facilitados al equipo evaluador y que se detallan a continuación:

Objetivos específicos de la evaluación

Aspectos sobre contenido del Programa

1) Conocer los avances de la SAG en su definición de políticas y cómo ha logrado reforzar la capacidad en el diseño de políticas y su formulación.

2) Avances y logros en el desarrollo de las actividades y cumplimiento del Plan Operativo Anual 1996 y 1997 en los períodos involucrados en el año sujeto a evaluación, en las área de operación e intervención de la Subsecretaría de Asuntos de Género y su concordancia con el Plan Quinquenal.

3) Los avances en la coordinación y articulación con los diferentes sectores como:

Participación Popular, Educación, Salud, Trabajo, Justicia, Reformas Legales, Servicios Legales, Comunicación, Desarrollo Económico, Ministerio Público, Defensa Pública y Fiscalía.

4) Los avances en la legitimación del trabajo de la SAG con: los partidos políticos, ONGs, el Foro Político de las Mujeres, las parlamentarias, organizaciones de base a nivel de cada región.

5) Identificar los pros y las contras en la nueva estructura administrativa para dar continuidad a éste proceso ya iniciado. Proponer las condiciones mínimas para asegurar una sustentabilidad y continuidad del proceso. Cómo lograr mayor compromiso en éste proceso de parte del Estado?

6) Avances y logros de la descentralización y los alcances de la conformación del equipo técnico de ámbito nacional y departamental de cara a las competencias y funciones establecidas a cada nivel en la Ley de Descentralización Administrativa y su Reglamento.

7) Conocer los avances en términos de la sistematización de las experiencias (para herramientas de trabajo) y de la sistematización de experiencias piloto a propuestas generales.

Aspectos financieros

8) Avances en su estrategia de financiamiento. Apreciaciones y observaciones sobre la estrategia seguida por el programa y sus posibilidades de sustentabilidad. Apreciación de otras fuentes financieras para la Subsecretaría de Asuntos de Género, y su estrategia de apoyo para un futuro próximo, tal como del Gobierno de Holanda.

Aspectos administrativos y organizativos

9) Revisión de los avances en la propuesta de reestructuración organizativa interna y de mecanismos, procedimientos y normas administrativas.

10) Revisión de la estructura de cargos determinados por el programa de Servicio Civil en la SAG y su redefinición en función a la ley de la propuesta organizativa del Poder Ejecutivo.

11) Apreciar si se logró mejorar el respaldo dentro del propio Ministerio de Desarrollo Humano y de la Secretaría Nacional, el seguimiento, la planificación y el relacionamiento interno.

Aspectos de implementación de recomendación y de seguimiento

12) Avances y grado de incorporación de las recomendaciones señaladas en la segunda evaluación, en sus distintos aspectos.

13) Avances y retrocesos enfrentados por la Subsecretaría de Asuntos de Género, principalmente en relación al cumplimiento de las observaciones sentadas por el Gobierno Sueco (Asdi) acerca de las conversaciones sostenidas durante reuniones anuales y seguimiento del programa, entre el Gobierno Boliviano y el Gobierno Sueco.

14) Recomendar mecanismos de seguimiento de Asdi.

Teniendo en cuenta estos términos, y tratando de ordenar la comprensión y consideración de un conjunto de acciones que se hallan profundamente imbricadas, hemos procedido del modo siguiente, tratando de no repetir en exceso las informaciones o valoraciones realizadas en los diversos apartados:

En el capítulo IV se presentan los resultados. Toda la sección IV.1. está dedicada a la descripción de los principales objetivos, logros y dificultades de la SAG, con referencia a la participación, descentralización, lucha contra la violencia, reforma legales, educación e investigación, ámbito laboral y económico, salud, medios de comunicación y capacitación, que fueron las principales áreas de acción de la SAG. En ella se recogen los programas desarrollados considerando los logros y las dificultades específicas, y permiten comprender el nivel de sistematización obtenido en cada línea sectorial. Se incluye en cada apartado un epígrafe de recomendaciones y sugerencias, cuya comprensión creemos, queda mejor enmarcada en el apartado correspondiente, dado que al final del documento quedaría descontextualizada.

En los apartados IV.2, IV.3, IV.4, IV.5 y IV.6 se presentan y discuten las grandes líneas de acción de la SAG, a la vez que se incluyen las recomendaciones y sugerencias pertinentes. Sin embargo, no siempre ha sido posible deslindar totalmente los temas, de modo que en algunos casos las sugerencias conciernen a varios apartados.

Finalmente, se hace una valoración sintética en las conclusiones generales y se subrayan las recomendaciones más generales, también sintetizándolas. Se incluye un apartado de recomendaciones y sugerencias a ASDI y un último punto de lecciones aprendidas. Los anexos incluyen la documentación complementaria.

A pesar de los esfuerzos realizados, es imposible evitar algunas repeticiones, dada la interconexión temática existente. Se ha procurado estructurar el texto de modo que los temas sean tratados en un solo apartado, pero en algunos casos se citan en más de uno, dado que corresponden a logros o dificultades derivados de diversos ámbitos de acción.

Metodología utilizada

La metodología utilizada ha consistido en la lectura y análisis por parte de las dos integrantes de esta misión de los documentos facilitados por ASDI, correspondientes a las anteriores evaluaciones, informes, planes y políticas públicas con enfoque de género (Planes Anuales, Plan Quinquenal, Plan de Igualdad de Oportunidades, Ayuda memorias de reuniones anuales con la cooperación sueca , Informes de Evaluación, Informes anuales), más una serie de material facilitado por DGAG en la Paz, Sucre y Potosí (Ver listado en anexo IV).

A ello se unieron 29 entrevistas, realizadas en la Paz, 10 realizadas en Sucre y 13 en Potosí. En las visitas a Sucre y a Potosí se pudo conocer de cerca la organización y formas de trabajo de las Unidades de Género de las Prefecturas de Chuquisaca y Potosí y sus dos ciudades capitales respectivas, así como el funcionamiento de las Brigadas contra la violencia familiar, los programas de género en los municipios y los Servicios Legales Integrales. La lista completa de las personas entrevistadas y sus vinculaciones profesionales o cargos figura en anexo III.

Para la construcción de la evaluación se han cotejado las informaciones que constan en los documentos consultados con las opiniones recogidas durante la estancia de estas evaluadoras en Bolivia. Ello ha permitido subrayar los logros más importantes y señalar las dificultades que acompañaron su obtención, y que explican determinadas limitaciones en los resultados obtenidos.

Límites de la evaluación

Hay que señalar, finalmente, algunos límites en la evaluación. Los más destacados, a nuestro modo de ver, son los siguientes:

- a) Se intentó cotejar los avances realizados por la SAG a través de su constancia en los registros estadísticos, a partir de una serie de variables relevantes para medir los avances de las mujeres. La búsqueda de datos estadísticos mostró las carencias existentes aun en Bolivia en este ámbito, de modo que la evaluación no es factible, por el momento, en términos cuantitativos mesurables. A ello hay que añadir que es tal vez demasiado pronto para que los resultados del trabajo llevado a cabo sean perceptibles en forma cuantificable en la mayoría de variables habitualmente utilizadas para conocer la situación del conjunto de la población, aunque puedan serlo ya en algunos ámbitos, como los que suponen relevancia política. En este sentido la evaluación más fiable, que es la que procede por medio de indicadores sociales, no puede llevarse a cabo por el momento.
- b) La complejidad de la situación administrativa boliviana y el reciente cambio institucional hacen difícil una comprensión exacta de su funcionamiento a personas que

no estén familiarizadas con la estructura administrativa de este país. Si bien creemos haber percibido los avances y dificultades generales existentes en la etapa anterior y los retos que plantea la presente, algunos matices de los nexos institucionales pueden haber escapado a nuestra percepción.

c) Algunos de los puntos contenidos en los términos de referencia no han sido tratados en apartados específicos. En efecto, dado que en este momento se está procediendo a una reestructuración de la SGAG, consideramos que tiene menos interés juzgar las propuestas de reestructuración anteriores, y que, en cambio, puede ser más útil sugerir formas de actuación para las cuestiones que no pudieron resolverse en otro momento, y que tal vez en las actuales circunstancias políticas tengan mayores posibilidades, tal como fue acordado en la entrevista inicial mantenida con Asdi en La Paz. Es el caso de la transversalidad, por ejemplo. En otros casos, como el de la reestructuración interna, especialmente en lo que concierne a la estabilidad del personal y al servicio civil, se ha podido comprobar que las dificultades no procedían de la SAG, sino de determinadas carencias en el sistema funcionarial boliviano que tienen que ser resueltas a otros niveles, y que la SAG no podía en modo alguno superar en la estructura anterior. De todos modos, pensamos que se incluye información sobre todos los puntos requeridos en diversas partes del Informe.

c) Las recomendaciones realizadas lo han sido tratando de reflexionar sobre la problemática boliviana desde la experiencia adquirida en otros países y contextos sociales. Hemos tratado de aportar el máximo de ideas no para imponer soluciones o formas de trabajo, sino para brindar una experiencia, que naturalmente tiene que ser adaptada a la realidad boliviana. Creemos profundamente que en organismos de creación tan reciente en el mundo como los mecanismos para el avance de las políticas de género, y que tienen ante sí una tarea tan compleja como el cambio estructural y cultural, es absolutamente necesario el trabase de experiencias y el apoyo sobre lo ya experimentado en otros países. Es por ello que al término "recomendaciones" se ha añadido el de "sugerencias", y que nos hemos extendido con cierta amplitud en su formulación por la relativa novedad del tema, que hace que algunas de las posibles soluciones técnicas requieran justificación.

IV. RESULTADOS

IV.1. ESTRATEGIAS BASICAS DE LA SAG DURANTE EL PERÍODO EVALUADO

El balance global del período precedente, 1994-95, muestra que las estrategias fundamentales de la SAG se dirigieron entonces a la propia definición del organismo, la visibilización del tema, el inicio de descentralización departamental y municipal, los

avances legales y el comienzo de un programa concreto, el de lucha contra la violencia, que se convirtió en el eje temático fundamental. En la etapa 96-97 que estamos evaluando se mantienen los objetivos anteriores, pero en términos cada vez más precisos y especificados a través de programas. Al mismo tiempo, la SAG debe enfrentar cuatro retos:

a) La consolidación de organismos destinados a la ejecución de los programas, tanto a nivel departamental como municipal, y dentro del marco de la política de participación popular definida por el gobierno en aquel momento. Es decir, la consolidación en la que podríamos llamar la línea vertical.

b) La ampliación y consolidación de las relaciones horizontales dentro de la administración, todavía incipientes al final de 1995, es decir, el reforzamiento y consolidación de la transversalidad, y ello tanto a nivel nacional como departamental y municipal. El logro de mayores acuerdos con diversos Ministerios y sectores dentro de la administración debe permitir la ampliación de las políticas de género a temas que hasta el momento no habían sido considerados, o sólo en términos legales, como el de empleo y economía, y al mismo tiempo debe permitir la mayor concreción de los programas, más allá de declaraciones de principios o de experiencias piloto de alcance muy reducido.

c) La difusión y capacitación a todos los niveles posibles, tanto en la administración como en la sociedad civil. Ello tiene relación con la idea de la legitimación de los objetivos de género, pero va más allá, en la medida en que no se trata solamente de una sensibilización general, sino de una capacitación que permita definiciones lo más concretas posibles de los objetivos del Plan y los programas. A este nivel cabe señalar que hemos detectado que la legitimidad de la idea de igualdad entre hombre y mujer no está todavía consolidada dentro de la sociedad boliviana, y que, por lo tanto, es esta legitimación misma la que hay que emprender, y no sólo la denuncia de aquellos casos en los que la igualdad es incumplida, como ocurre en otros países. De aquí que la capacitación suponga al mismo tiempo sensibilización y capacitación para transmitir los mensajes y operar en políticas específicas.

d) La consolidación de las políticas de género, y del propio organismo que las sustenta, procurando su mantenimiento y afianzamiento para el futuro, a sabiendas de que existen en esta etapa dos obstáculos importantes: la debilidad de apoyo político, ampliamente patente en las dificultades constatadas para obtener recursos y establecer vínculos en la administración; y la lucha contra el tiempo, dada la verosimilitud de un cambio de los partidos gobernantes en las elecciones de 1997. De aquí la búsqueda de apoyo en las mujeres políticas, que ha producido algunos de los grandes logros de la SAG en este período, y la redacción de un nuevo Plan Quinquenal, que permitiera dejar atadas las políticas a realizar para un quinquenio.

Principales logros del período:

Comentarios generales

La descentralización contó con mayores posibilidades de éxito que la transversalización, puesto que se inscribió en una etapa en que se produjo un proceso general de descentralización. En los apartados IV.1.1. y IV.1.2. se describe el proceso seguido en relación a las Unidades de Género y a los programas municipales de la mujer y Servicios Legales Integrales, piezas fundamentales de la descentralización.

Como logro del período puede señalarse que se completó a nivel departamental la red de unidades existentes en 1995 y se han desarrollado programas en un número importante de municipios. Sin embargo, tanto las dificultades procedentes de la ubicación institucional como de la escasa voluntad política manifestada en algunos departamentos y municipios, implica que los avances de la SAG, ampliamente documentados en las visitas realizadas por este equipo a Sucre y a Potosí, han sido fruto del gran esfuerzo realizado por los equipos, más que de un funcionamiento institucional correcto. Por ello uno de los mayores retos que encara hoy la DGAG es la resolución de la ubicación institucional de los organismos departamentales y municipales que la componen. Este tema será tratado en profundidad en el apartado IV.5.

Más difícil y problemático aparece el proceso de transversalización, proceso que necesita llevarse a cabo en los tres niveles territoriales: nacional, departamental y municipal, con diversas características en función de las competencias y servicios cubiertos por cada nivel. Este proceso se ha iniciado sobre todo a nivel nacional; a nivel departamental y particularmente municipal no está consolidado, y la relación establecida parece haber dependido más de las personas que de un encaje institucional suficiente, dado que, como se ha dicho anteriormente, la inserción institucional en los niveles departamental y municipal es todavía precaria e insuficientemente definida.

A nivel nacional se ha establecido contacto con diversos Ministerios y Secretarías a fin de permear los objetivos y políticas de género en las diversas políticas de Estado. Los contactos han sido establecidos con diverso éxito, y, en general, no pueden considerarse plenamente consolidados los mecanismos para operar la transversalidad en forma sistemática. En los diversos apartados siguientes veremos el detalle de las conexiones establecidas con los distintos Ministerios y en el apartado IV.4. consideraremos el avance realizado en términos de transversalidad y formularemos propuestas para una mayor institucionalización de la conexión entre sectores.

El trabajo de difusión y capacitación llevado a cabo ha sido muy amplio, de modo que se observa que existe ya una legitimación de la necesidad de políticas de género en sectores de la sociedad boliviana que anteriormente las hubieran considerado totalmente innecesarias o incluso contraproducentes. A través de los diversos apartados veremos como se ha llevado a cabo la sensibilización y capacitación en los diversos ámbitos.

Ciertamente, en las evaluaciones con usuarias y colaboradores de las Unidades de Género se ha señalado que existen todavía insuficiencias en la difusión de materiales y en la capacitación, pero ello se debe fundamentalmente a que la acción de la SAG ha generado necesidades y expectativas que la propia SAG no puede atender en toda su magnitud con los recursos existentes. En este eje, por lo tanto, es donde menos correcciones es necesario introducir, aunque sea recomendable intensificar la acción emprendida, como veremos más adelante.

Respecto del esfuerzo de consolidación del trabajo realizado para convertirlo en política de Estado menos sujeta a los avatares de los cambios partidarios, se elaboró el nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades para las mujeres con un año de antelación para que pudiera ser acordado con la cooperación. En cuanto al reforzamiento político a través de mujeres de diversos partidos, ello dio lugar a la creación del Foro Político, que ha adquirido un relieve importante, permite esperar un tratamiento menos partidario del tema que en otros ámbitos y ha dado ya sus primeros frutos en la elección de las responsables de la política de género del nuevo gobierno.

IV.1.1. PARTICIPACION POPULAR Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

La SAG trabajó hasta 1995 con los municipios y las prefecturas para impulsar las políticas de género en todo el planteamiento de la Ley de Participación Popular y la descentralización impulsado por el gobierno del momento. Fue, incluso, el primer organismo del Estado en descentralizar sus competencias. Dada la importancia del tema, en 1996 se modifica la estructura interna y estos objetivos pasan a depender de una dirección que toma el nombre Dirección de Poder y Ciudadanía, dentro de la estructura nacional de la SAG. La descentralización se plantea a un doble nivel institucional:

a) Creación de estructuras capaces de llevar adelante las políticas de género en forma transversal en los departamentos y de insertarse en ellos como parte de la estructura de la prefectura; para 1996 se plantea el fortalecimiento de los equipos regionales de planificación y gestión, y la disolución de las unidades dependientes de la SAG para pasar a integrarse en la estructura de las prefecturas.

b) Creación de estructuras capaces de llevar adelante las políticas de género en forma transversal en 44 municipios, priorizados por la SAG, y desarrollo de un sistema nacional de planificación participativa municipal con enfoque de género.

c) Estos mecanismos de igualdad de oportunidades deben garantizar la participación de la mujeres en los ámbitos políticos locales y nacionales. Para tal fin se propone consolidar mecanismos legales y jurídicos que aseguren un 15% de mujeres en los espacios de participación y representación política y capacitar a las mujeres que los

ocupen.

d) Se prevé que el proceso de descentralización modifique el funcionamiento de la SAG, de modo que ésta concentre su capacidad a nivel nacional en el desarrollo de normas y políticas y sólo diseñar y ejecutar proyectos y programas piloto, de modo que toda la ejecución habitual se transfiera a los equipos regionales.

Principales logros del período:

En este ámbito se han efectuado avances muy notables, gracias a la implementación de la Ley de Participación Popular, que permite un proceso de planificación en el que se van incorporando las demandas de las mujeres. Los avances logrados han sido:

A nivel nacional:

- Firma de un Convenio con la Subsecretaría de Participación Popular, que garantiza la incorporación del enfoque de género en la planificación y también en algunos casos en la implementación. Se aplicó fundamentalmente en municipios rurales, dado que las ciudades grandes e intermedias ya tenían otros sistemas de participación elaborados.

- Creación y apoyo al Foro Político de Mujeres .

- Aprobación de la Ley de cuotas e incorporación en las listas de partidos políticos de un 30% de mujeres candidatas a diputadas plurinominales y 25% para senadoras.

- Conformación de la red de Mujeres en el Estado como espacio de intercambio de experiencias.

A nivel departamental:

- Se completan la dotación de las unidades de género con la creación de las de Beni, Pando y Oruro.

- Se realiza un Convenio con las Prefecturas para transferir las Unidades de Género, y las prefecturas comienzan a dotarlas de infraestructura. Así, por ejemplo, en la Unidad de Género de Sucre, la prefectura proveyó de locales en mayo de 1996. Sin embargo, esta transferencia ha tenido diversas dificultades.

- Transferencia de competencias y capacidades a los departamentos, de modo que todas las unidades de género departamentales cuentan, a partir de 1996, con personal

técnico especializado. Las unidades tienen autonomía de gestión, y a partir de 1996 se definen las líneas básicas para la planificación y la introducción de la perspectiva de género en el plan departamental.

- Se logra un acuerdo con las prefecturas para intervenir en la selección de personal de las unidades de género.

- En 1997 se logró que algunos de los componentes del nuevo Plan quedaran incorporados en los presupuestos departamentales, pero ninguna de las Prefecturas admitió incorporar los gastos de operación y personal, de modo que éste siguió siendo financiado por la SAG.

- A juzgar por la información recibida en las dos unidades de género visitadas, estas iniciaron en 1996 y prosiguieron en 1997 una serie de tareas: relación con los municipios rurales, a través de Participación Popular, capacitación de técnicos en la perspectiva de género, creación de formas de coordinación con diversas instituciones locales y organizaciones de mujeres, etc.

- Se ha sistematizado un Censo sobre el número de mujeres en cargos de decisión a nivel de la OTBs, Asociaciones Campesinas, Comités de Vigilancia y organizaciones funcionales.

- Se impulsa la creación de nuevos Servicios Legales Integrales en diversos municipios, y se coordinan sus actuaciones a través de las Unidades de Género. (Ver apartado IV.1.2.)

- Se ha procedido a la creación de nuevas brigadas municipales (Ver apartado IV.1.2.)

A nivel municipal:

En cuanto al trabajo llevado a cabo a nivel municipal, la SAG se va insertando en este período en el proceso de planificación participativa que tiene varias etapas. Se realizan diagnósticos complementarios de género para adjuntar a los diagnósticos comunales a partir de los cuales se realizan los planes municipales de desarrollo quinquenal. Ello es un gran avance dado que con anterioridad las demandas de las mujeres no aparecían en los diagnósticos ni en los planes, a pesar de que ello figuraba explícitamente en la Ley.

Los diagnósticos comunales fueron elaborados en 98 municipios, y los diagnósticos complementarios de género en 9, como experiencia piloto. Las unidades de género fueron las encargadas de la realización de tales diagnósticos; tanto las informaciones recogidas en Sucre como en Potosí muestran el gran interés de tales diagnósticos - aunque inicialmente tuvieron que enfrentarse al escepticismo de los hombres en los

diversos organismos- y como finalmente fueron incorporados y sirvieron para legitimar en gran manera la necesidad de participación de las mujeres.

Se prosigue la creación de programas municipales de género y la relación con Juntas vecinales y comités de vigilancia. Así por ejemplo, el programa municipal de género se crea en Sucre por convenio firmado en 1996 entre el municipio y la SAG.

Para aumentar los niveles de carnetización de las mujeres, para que éstas puedan ejercer en mayor medida sus derechos legales y especialmente el del voto se ha conseguido una movilización para operar la carnetización de las mujeres, a través de campañas realizadas mediante la firma de un Convenio con el RUN en 1996. Ello ha sido realizado especialmente en los municipios que cuentan con SLI sobre todo en las zonas rurales. A partir del convenio las coberturas de carnetización a las mujeres se incrementaron en un 40%.

Dificultades observadas:

A nivel departamental:

La falta de apoyo político del gobierno y también la falta de apoyo por parte de los diversos colectivos de mujeres dificultaron la consolidación de las unidades de género a nivel departamental en este período.

La idea era crear comités de género dentro de las secretarías departamentales de desarrollo humano en las prefecturas y en las secretarías departamentales de participación popular, para que tales comités fueran involucrando a todas las secretarías departamentales para que tuvieran en cuenta la dimensión de género. Sin embargo, las unidades de género no se insertaron bien en las secretarías, y siguieron trabajando de manera bastante aislada, de modo que los planes y programas de género no quedaron incorporados en forma transversal a los distintos planes y programas. Existen diferencias según los departamentos, de modo que se avanzó mucho en Tarija y en Santa Cruz, pero no en otros departamentos.

Un problema grave es el del bajo nivel de las unidades de género dentro de la estructura departamental, que no permite una coordinación suficiente con los otros sectores y por tanto incide en la precariedad de la transversalidad. Hubo grandes dificultades para negociar con las Prefecturas una mejor ubicación institucional de las unidades. Nos referiremos de nuevo a este problema en el apartado IV.4.

Una de las razones por las que no se logró resolver la incorporación de las unidades de género a los departamentos fue de orden presupuestario, dado que cuando se aprobó la Ley de Descentralización el presupuesto de 1996 ya estaba aprobado y no se pudo incorporar al presupuesto de la administración departamental. A partir de la

capacidad de cada unidad dentro de la prefectura lograron incorporar algunos rubros, especialmente en el caso de Santa Cruz, Beni, Pando, y La Paz en muy escasa medida. Sin embargo, la SAG siguió financiando los salarios y gran parte de las actividades realizadas por las unidades de género, no sólo en 1996 sino también en 1997.

Al mismo tiempo se planteó el problema de la selección de personal, dado que a medida que las Prefecturas iban asumiendo cierto nivel de gastos querían intervenir en mayor medida en la elección del personal de las unidades de género. Se logró un acuerdo para garantizar la participación directa de la SAG en los nombramientos.

En las dos unidades de Género visitadas, las de Sucre y Potosí, se ha podido comprobar la precariedad de la infraestructura. Los ambientes son pequeños y mal equipados -aunque han sido notablemente mejorados por el personal de la unidad-, se carece de movilidad, el material existente es escaso, y, en conjunto, faltan recursos de todo tipo para abordar el amplio trabajo emprendido.

A nivel municipal:

- Existen igualmente dificultades para que los municipios se hagan cargo de los organismos de género. Existe una cierta resistencia en las comunidades para admitir la presencia de mujeres en determinadas actividades. La Ley de Participación Popular reconoce las tradiciones y costumbres de las comunidades y les permite aprovechar su capacidad de organización de acuerdo con ella, pero el tema de la igualdad aparece como contradictorio, puesto que se ve relacionado con la modernidad.

- A pesar de que se amplía la participación de mujeres, hay una escasa incorporación de estas a la toma de decisiones.

Recomendaciones y sugerencias

Dada la importancia central de los temas tratados en este apartado, el tramado institucional y las recomendaciones y sugerencias se han discutido más ampliamente en los capítulos IV.2 y IV.3.

IV.1.2 AREA DE VIOLENCIA Y SERVICIOS LEGALES

En el período 96-julio 97 la SAG continua con la aplicación del Plan Nacional de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, aprobado con anterioridad, que en 1996 se convierte en estrategia nacional. El Plan tiene dos ejes fundamentales que son los derechos humanos desde la perspectiva de género y reformas

legales.

Los instrumentos principales para la implementación del Plan son: la creación de Servicios Legales Integrales y de las Brigadas Femeninas Policiales de Protección a la Mujer y a la Familia, es decir, la creación de instrumentos útiles tanto para la intervención inmediata en casos de violencia familiar como de prevención, capacitación y búsqueda de formas de conciliación; instrumentos que deben tener un carácter descentralizado para estar cercanos a los ámbitos en que se produce la violencia. Mientras el rol de la Brigada es la atención inmediata y oportuna, el Servicio Legal trabaja bajo 4 objetivos: prestación de servicios, capacitación, difusión y coordinación en conformación de redes interinstitucionales.

Los objetivos de este período son los siguientes:

a) En relación a las brigadas policiales, fortalecer la descentralización de las unidades de género y completar su creación en cada departamento, así como la de las brigadas; al mismo tiempo, conseguir su fortalecimiento dentro de la estructura policial, así como en términos de infraestructura y de integración de mujeres a niveles altos de la carrera policial.

b) En relación a los Servicios Legales Integrales, completar la creación de los servicios hasta los 40 municipios previstos, legitimar su existencia y institucionalizarlos haciendo que sean enteramente asumidos por los municipios.

Principales logros de este período:

Las Brigadas Femeninas Policiales de Protección a la Mujer y a la Familia

- Durante 1996 se implementan 4 Brigadas y durante 1997 dos más. De esta manera a nivel nacional el número que funcionan pasa de 6 a 8 Brigadas Policiales en 1997, y se prevé la creación de dos más en el inmediato futuro (Oruro y Beni). En la gestión de 1996 seis Brigadas atendieron a 29.237 casos de violencia (La Paz 9052-El Alto 7778, Cochabamba 8645, Santa Cruz (primer semestre de 1996) 2169 y Pando 281 casos.

- En los diferentes niveles nacional, departamental y municipal se realizan diferentes eventos destinados a fortalecer y consolidar las brigadas institucionalmente y para mejorar su gestión; a nivel departamental a través del proceso de descentralización, a nivel nacional una reunión para establecer niveles de coordinación con la SAG, capacitación de género y la realización de un Plan Quinquenal para las Brigadas, con dos encuentros nacionales que proyectaron ejes fundamentales de las Brigadas para su institucionalización, capacitación sistemática permanente y su legitimación.

- Se firma un Convenio con las Universidades San Andrés, carreras Trabajo Social y Psicología en La Paz y con la Universidad Gabriel René Moreno en Sta. Cruz, carreras de Psicología y Ciencias de Educación para que estudiantes de Psicología y de Trabajo Social se incorporen a las Brigadas como equipos técnicos, consiguiendo una gran mejora en su funcionamiento.

Los Servicios Legales Integrales

- Se concluye, en 1997, la creación de los SLIs. En 1995 existían 22, en diciembre de 1996 habían 32, y en julio de 1997 hay 39, de los cuales 37 en funcionamiento y dos están en proceso. Un 95% de los SLIs están en los ámbitos municipales. De esta manera se completa el número de SLI previstos. En mayo de 1997 se implementa tres SLIs en el Chapare: Villa Tunari, Puerto Villarroel y Chimoré financiado por la Misión Europea. En negociaciones con los municipios se ha acordado que serán incluidos en los PAOs municipales para garantizar su sostenibilidad. Permanentemente se realiza un proceso de sensibilización para la apropiación administrativa financiera de los SLIs en los municipios.

- Los SLIs quedan legitimados en sus poblaciones y son reclamados por las mujeres. Se pone de manifiesto que los SLI no sólo han sido útiles para prestar servicios legales, capacitar y difundir legislación en términos de género y coordinar redes contra la violencia, sino que su sola presencia supone la legitimación de la lucha contra la violencia y de la afirmación de los derechos de las mujeres, a la vez que constituyen una red de base para educar a la población y difundir todos los mensajes básicos para la SAG. Se ha conseguido, en este sentido, una amplia legitimación entre las mujeres, que cristaliza en algunas demandas realizadas por mujeres para que estos servicios sean instalados en otros municipios.

- En el marco de la descentralización se realiza la descentralización técnica de los SLIs para lograr su institucionalización a nivel departamental. De esta manera la responsabilidad, la gestión y el seguimiento a los SLIs son de las Unidades de Género a nivel departamental. Para consolidar el trabajo y para establecer acuerdos de sostenibilidad de los SLIs en los diferentes niveles se realizan reuniones con instituciones ejecutoras y coordinación intersectorial con la Secretaría Nacional de Participación Popular.

- Se ha firmado un convenio interinstitucional con el Ministerio de Justicia para coordinar acciones en la transversabilidad de Género y de derechos humanos de la mujer en la relación entre los SLIs y la Defensa Pública. A nivel operativo han habido relaciones con la Dirección Nacional de Defensa Pública y con Organizaciones Sindicales Nacionales. Los SLIs por su parte han realizado una serie de convenios interinstitucionales en sus ámbitos de intervención.

- Se firma un convenio con el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo

(SNV) para realizar una investigación sobre "Violencia Simbología y Costumbre en los sistemas de género rural" con el fin de realizar lineamientos de políticas públicas de derechos humanos en el área rural.

- Desde inicios de 1996 se trabaja la violencia contra las mujeres y las niñas como un problema de salud pública en coordinación con la Secretaría Nacional de Salud y la OMS/OPS. El trabajo se ha realizado mediante: tres proyectos pilotos en Riberalta, Mizque y Vicha integrando el trabajo de los SLIs con las Direcciones Locales de Salud (DILOS), la creación de redes interinstitucionales de defensa contra la violencia conformadas por instituciones públicas, ONGs, organizaciones sociales y religiosas, 20 talleres sobre salud, género y violencia a nivel nacional y local a través de una investigación sobre la ruta crítica que siguen las mujeres afectadas por la violencia para establecer acciones y calidad de las prestaciones de servicios de salud de los contenidos de las capacitaciones al personal de salud, las redes y los SLIs.

- Se realiza la sistematización de la experiencia de trabajo de 25 SLIs mediante talleres regionales y capacitación del personal a nivel nacional, logrando insumos para actualizar el Plan Nacional de Prevención Sanción y Erradicación de la Violencia y propuestas para la reglamentación de la Ley 1674.

- En los niveles descentralizados los SLIs desarrollan encuentros, reuniones, jornadas de difusión e implementación de la Ley y sensibilización sobre los derechos humanos, dirigida a las instituciones estatales, ONGs, Iglesia y organizaciones de base.

- El personal de los SLIs organiza su Coordinadora de personal a nivel nacional conformado por los departamentos para consolidar los SLIs a partir de su recurso humano.

Dificultades observadas:

La puesta en marcha y mantenimiento en el funcionamiento de las brigadas y los SLI ha representado un gran esfuerzo por diversas razones. Las principales dificultades que se señalan son:

- En relación a las Brigadas Policiales, la falta de asunción de sus tareas por parte de la Policía, que las somete a una cierta marginación. Entre las carencias más notorias se señalan: falta de infraestructura adecuada (locales), falta de vehículos que les permitan agilidad en los desplazamientos, supresión de bonos compensatorios de su trabajo, fuerte desgaste emocional.

- En relación a los SLIs se observan también diversas dificultades: retraso de hasta 4 meses en el pago de salarios, escasa apropiación de los servicios por parte de los Municipios, conflictos, en algunos casos, generados por varones que no están de acuerdo

con la presencia de los servicios y consideran que no son necesarios. Han existido dificultades importantes en todos los aspectos contables así como también ciertos problemas relativos a las normas laborales que deben regir para las personas que forman parte de los SLIs.

- La debilidad del proyecto está en lo administrativo financiero (presupuesto para SLI), razón por la cual se realizó la descentralización financiera que ha supuesto que las unidades de género a nivel departamental incluyan el presupuesto de los salarios de los SLIs para ser depositado en las cuentas de los municipios para la ejecución de los pagos al personal. También existen dificultades en los descargos económicos que deben realizar los municipios.

- Las iniciales implementaciones de los SLIs con ONGs, iglesia y otras instituciones han demostrado carencia de sostenibilidad.

- El cambio de gobierno actual está originando cambios de personal en los SLIs. Al mismo tiempo se teme que en el momento en que los municipios se hagan cargo de su mantenimiento, ello incremente la rotación de personal y descapitalice de los conocimientos de género que el personal actual había podido acumular.

- La dispersión de las comunidades y la falta de apoyo logístico dificulta la cobertura del territorio.

- El diferente nivel de aceptación de los servicios según los municipios y alcaldías así como la necesidad de empezar de nuevo cuando hay cambios de alcaldes, de modo que sería útil trabajar con el Consejo Municipal y las concejales para dar continuidad a los SLIs.

Actuaciones previstas:

- El objetivo fundamental en la próxima etapa es la plena institucionalización de las brigadas a nivel de las Prefecturas y los SLIs en el nivel de los municipios. En el caso de las brigadas, se trata de conseguir su plena integración en los servicios policiales, y de lograr que los municipios doten a las brigadas de infraestructura a través de convenios y su mayor dependencia de las unidades de género dependientes de las prefecturas; en el caso de los SLIs, su coste actual no es soportable por parte de la DGAG y deben pasar a formar parte de la red de servicios municipales financiados con cargo a los municipios. Hace falta negociar con los municipios, a través de la Ley de Participación Popular, que incluyan los SLIs en sus Planes Operativos Anuales. Ello es fundamental para la sostenibilidad y el mantenimiento de los servicios, y presenta perspectivas diversas según los distintos municipios. Para lograr tal fin es necesario adecuar el marco legal de la ley de Participación Popular en relación a la competencia de los municipios de modo que el Art. 14 incorpore las necesidades de la mujeres. También es necesaria la introducción de

una norma legal que considere la sostenibilidad de los SLIs en la Ley Orgánica de Municipalidades.

- Revisar las competencias de los SLIs dado que su existencia ha creado nuevas demandas y necesidades y se necesita una mayor precisión en la delimitación de funciones.

- Continuar la sensibilización a los municipios mediante una estrategia elaborada en base al documento de sistematización y evaluación de las acciones de los SLIs.

- Mantener la conexión con la DGAG para que ésta actualice la capacitación del personal de los servicios.

- Como cuestión global, el plan de erradicación de la violencia debe incorporarse al plan general de desarrollo tanto a nivel nacional como departamental, de modo que los servicios legales queden integrados en los planes de desarrollo municipales quinquenales.

- Profundizar la capacitación de la Policía, especialmente en sus niveles jerárquicos altos a través del programa sistemático.

- La apertura de Brigadas en las ciudades intermedias.

- Realizar un proyecto con las policías fronterizas incorporando una persona de las Brigadas en el trabajo contra la violencia.

- Actualizar el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia y realizar los lineamientos de política de sostenibilidad de los SLIs en base al documento de sistematización y evaluación de los SLIs.

Recomendaciones y sugerencias

En relación a la lucha contra la violencia doméstica, se sugiere poner en funcionamiento un teléfono de cobertura nacional, gratuito y de 24 horas, que informe sobre los recursos posibles ante una agresión o la amenaza de sufrirla. Este teléfono puede ir incorporando nuevos servicios, a medida que estén disponibles -por ejemplo información sobre capacitación profesional, formas de buscar trabajo, etc.- pero dada la red ya existente de servicios en relación a la violencia doméstica podría empezarse rápidamente. En caso de ponerse en marcha, necesita una buena publicidad (distribución masiva de pegatinas con el número, inclusión en listín telefónico entre números de urgencia, inclusión en carteles de cabinas, etc.)

Respecto del funcionamiento de las brigadas y los SLIs, la necesidad más urgente es la de dotación de infraestructura, especialmente de movilidad adecuada, pero también de locales más amplios, aptos para dormir, computadores, material de oficina, etc. Las condiciones materiales de los SLIs y las brigadas son ahora extremadamente precarias, y se está generando una demanda muy amplia, de modo que las dotaciones deben corresponder a las necesidades, y, si las dotaciones son escasas, habría que mantener cierta prudencia en la generación de necesidades, dado que éstas no pueden solucionarse en base al desgaste físico y emocional de las mujeres que prestan estos servicios.

A medida que Brigadas y SLIs funcionaran correctamente y necesitaran menos atención del organismo nacional, habría que ver como es posible conectar a las mujeres víctimas de violencia que necesitan abandonar sus domicilios con servicios de capacitación, obtención de vivienda, etc. para promover su reintegración a la sociedad en condiciones de autonomía y seguridad.

Sería conveniente reforzar la conexión con la Policía tanto a nivel de acuerdos ministeriales como a nivel departamental, para que las brigada estén totalmente integradas en ella y no sean vistas como un servicio especial, de segundo nivel, dentro de la estructura policial. Los objetivos de género deben ir impregnando al conjunto de la acción policial, y no únicamente a un servicio específico formado por mujeres.

IV.1.3. JUSTICIA Y REFORMAS LEGALES

En el ámbito legislativo la SAG se ha propuesto, en este período, un triple objetivo:

a) Continuar trabajando para tener los proyectos preparados a medida que se ofrece la oportunidad de revisión de diversas leyes.

b) La difusión de los derechos de las mujeres y la capacitación de las personas que trabajan en el ámbito jurídico, especialmente de las mujeres.

c) El asociacionismo de las mujeres de profesiones jurídicas, su mayor visibilidad y su mayor acceso a puestos relevantes, así como su sensibilización en relación a los problemas de inequidad que afectan a las mujeres.

a) Respecto del primer objetivo, los proyectos legales en los que se ha intervenido en el período analizado han sido los siguientes:

- Reforma para el Código Penal y el Procedimiento Penal con enfoque de género acordes con la Ley de Violencia. Se aprobó una modificación parcial, en el que se incluyen tres de las 30 modificaciones solicitadas por la SAG. Quedan pendientes diversos temas para el momento en que se proceda a una modificación más profunda del Código.

- Conclusión del anteproyecto del Código de Familia y sus procedimientos: se preparó en 1996 y se ha creado una comisión de juezas que han intervenido en la redacción de un proyecto para cuando se plantee la posibilidad de su discusión.

- Elaboración de una Propuesta de Reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades. Es importante para que se cree por ley el programa municipal de la Mujer. Remisión y lobby con la comisión parlamentaria, la Secretaría Nacional de Participación Popular y las Asociaciones de concejales y alcaldes municipales. Ha generado resistencias y finalmente ha sido aprobada sin las aportaciones de la SAG.

- Ley Electoral. Elaboración de propuesta e incorporación en la Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral del sistema de cuotas que incorpora la cuota mínima del 30% de candidatas mujeres en las listas de cargos elegibles, nacionales y municipales. Se ha trabajado el proyecto de ley a través del Foro de Mujeres políticas, con jefes de los partidos políticos y con la Corte Nacional Electoral y su aprobación constituye uno de los mayores logros de la SAG, aun cuando sus resultados no han alcanzado los niveles numéricos previstos.

- Ley INRA. La intervención de la SAG no fue inicialmente tomada en cuenta, pero finalmente se ha aprobado con un artículo que garantiza el derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra independientemente de su estado civil. Constituye un triunfo al que la SAG ha contribuido en forma indirecta.

- Ley de Violencia. Recopilación y sistematización de información de los SLIs y las Brigadas Policiales de Protección a la Mujer y la Familia y la elaboración del

Reglamento en base a esta información. Se elaboró y remitió el Reglamento de la Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica al Ministerio de Justicia.

- Existen otros proyectos en curso, especialmente en el ámbito laboral, entre los cuales cabe destacar:

- Elaboración de una Propuesta de Reforma con enfoque de género a la Ley General del Trabajo que ha sido distribuida a los sectores involucrados. Queda pendiente su aprobación.

- La elaboración de una propuesta de anteproyecto relativa a la Ley del Acoso Sexual u Hostigamiento Sexual en el área de Trabajo y Educación. Se han producido ya debates en torno a ella y está prevista la realización de talleres para su discusión el año próximo. Existe el compromiso del Ministerio de Salud para incorporar la ley sobre el acoso sexual en las reformas de salud.

- Envío de un estudio técnico al Ministerio de Desarrollo Humano para la incorporación de la trabajadora del hogar al seguro médico y su aprobación mediante un Decreto Supremo.

- Elaboración de un instrumento legal para el pago de las maestras que están de baja por maternidad.

- Elaboración de una Propuesta para la Ley de Necesidad de Reformas de la Constitución Política del Estado con enfoque de género.

- Iniciación de un proyecto para presentar propuestas de reforma del Código de Salud, Reglamento y Código Ético con enfoque de género.

En este momento se está discutiendo también la Ley sobre la creación de la figura del Defensor del Pueblo, con intervención de la DGAG para garantizar la máxima representación femenina entre el Defensor/a y las tres personas delegadas adjuntas.

Quedan otros proyectos como cinco nuevas convenciones por aprobar, así como la inclusión de la condena por discriminación en la Ley de la Reforma de la Constitución Política del Estado. Y entre las propuestas de intervenciones futuras, cabe mencionar:

Continuar el análisis con el Ministerio de Justicia de la propuesta de reforma del Código Penal y el Procedimiento Penal.

Intervención en la Comisión de Reglamentación de la Ley INRA para profundizar su contenido de género.

Impulsar la aprobación de los estudios técnicos del pago de suplencias a las

maestras embarazadas, la incorporación de las trabajadoras de hogar al seguro médico y el reglamento de la Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica.

b) En relación a la difusión de los derechos, los logros han sido:

- Publicación de las Convenciones sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y Ley 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica.

- Publicación de la investigación sobre la Actitud de los Adolescentes hacia el Embarazo. Sirvió como base para la resolución del Ministerio de Desarrollo Humano para prohibir el retiro de jóvenes embarazadas de establecimientos educativos.

c) Respecto del apoyo a mujeres del ámbito jurídico, la SAG ha respaldado a la Asociación de Juezas de la Paz y la conformación del comité Nacional de Juezas y Fiscales con el propósito de mejorar la posición de las mujeres dentro del poder judicial e incorporar el enfoque de género en los procesos judiciales y de administración de justicia.

También ha impulsado la Unión de Mujeres Parlamentarias, con el propósito de fortalecer la labor de las legisladoras en la inserción del enfoque de género en las distintas iniciativas de la reforma.

Esta enumeración indica que la SAG ha tenido éxito en algunas de sus iniciativas legales, especialmente en la aprobación de la ley de cuotas. Sin embargo se señalan un gran número de dificultades en lo que concierne a su intervención en el ámbito legal.

Dificultades observadas:

Las principales dificultades en este ámbito son de dos tipos: en primer lugar, la carencia de poder político por parte de la SAG a la hora de negociar la inclusión o modificación de determinados artículos. En segundo lugar, la falta de institucionalización de los canales por los que deben circular y ser debatidos los proyectos de ley, que no garantizan a la SAG ni siquiera el conocimiento sistemático de los proyectos en curso.

En este sentido, el trabajo realizado ha sido fruto de un gran esfuerzo y de conexiones personales de carácter no institucional, de modo que en la situación actual no está garantizada la intervención sistemática de la DGAG en las reformas legales. Al mismo tiempo, la sensibilización de los ámbitos relacionados con la legislación y la justicia es todavía muy incipiente, de modo que existen resistencias en los propios ámbitos judiciales a la hora de interpretar las leyes en forma favorable a la equidad de género. Indudablemente este es uno de los ámbitos que requiere de forma inmediata una mayor institucionalización.

Recomendaciones y sugerencias

El área de Reformas Legales reviste una gran importancia en este período, en el que muchas leyes y normas van a ser revisadas. En la actualidad presenta debilidades importantes: debilidad de personal, dado que se apoya en las característica de una directora muy valiosa y carismática, pero carece de apoyo suficiente. Debilidad institucional, dada la indefinición de los mecanismos que hagan llegar sistemáticamente los proyectos de Ley a la DGAG, y que permitan a ésta también canalizarlos cuando sea necesario.

Por ello, sería deseable reforzar internamente el área de Reformas Legales y pactar con el Ministerio de Justicia los mecanismos de circulación de proyectos, los plazos de información y consulta, etc.

Sería bueno también poder contar con una comisión mixta de Parlamentarias y Senadoras para apoyar la propuestas. Nos referiremos a ello en el apartado IV.4.

IV.1.4 EL AMBITO EDUCATIVO E INVESTIGADOR: AVANCES Y DIFICULTADES

IV.1.4.1. El ámbito educativo

El ámbito educativo, es, conjuntamente con el de salud, uno de los que requiere mayor esfuerzo de transversalidad, dado que la administración tiene, en ellos, redes de servicios de gran importancia. La SAG trabajó, durante el período indicado, en dos direcciones:

a) Estrategias de institucionalización

Se ha trabajado básicamente a través de Convenios para crear equipos capaces de avanzar de forma estable en la transversalización del tema de género dentro de la Reforma Educativa. Ello ha requerido la sensibilización tanto de las diversas autoridades educativas como de los equipos. Estos equipos se han constituido como Comités de Coordinación integrando a todos los sectores estatales, de la sociedad civil y donantes, pero su funcionamiento es todavía precario.

b) Diseño de estrategias de intervención con políticas específicas y proyectos especiales en el marco de la Reforma Educativa.

A partir de 1996 se amplía la propuesta de trabajo en el ámbito educativo,

creando las bases para una política de género en diversos niveles; curricular, de capacitación y formación docente y de trabajo con la Universidad, tanto en investigación como en formación docente. La creación y difusión de materiales completa los objetivos propuestos en esta etapa.

Logros principales del período:

- Se ha logrado revisar todo el curriculum y programas de estudio. En los programas de primaria se consiguió la transversalidad de género y se produjeron los módulos que son la base del trabajo en el aula en el primer ciclo y las guías para el profesorado.

- Se han mantenido contactos para capacitar al equipo de la Secretaría Nacional de Educación que está trabajando en el sistema de medición de la calidad educativa, para que tuvieran en cuenta las cuestiones relativas a la discriminación educativa por género.

- Se ha iniciado el estudio de las rupturas y continuidades entre los ámbitos educativos del hogar y la escuela, cuestión fundamental para la vinculación entre género e interculturalidad.

- Se avanzó en el programa de Prevención de la Violencia en la Escuela, que se implementó, ya en 1995, a través de un Convenio con Fe y Alegría. En 1996 se extendió el programa a todos los departamentos en un proceso de transferencia a Fe y Alegría. Para tal fin se elaboraron módulos, materiales y guías metodológicas y se realizaron jornadas de sensibilización con los equipos técnicos y capacitación y ajuste a los facilitadores del Programa.

- Para 1997 se hizo un convenio con la Secretaría de Educación para ir transfiriendo paulatinamente este programa, a través de procesos de seguimiento, ajustes y evaluación a la Reforma Educativa, a nivel nacional y departamental.

- Se ha trabajado en la difusión y producción de materiales y en la legitimación del tema, para lo cual se realizó el Seminario Internacional Género y Educación en 1996.

- Se elaboró el documento: "La Equidad de género en la educación" que fue presentado y discutido con autoridades y técnicos de la Secretaría Nacional de Educación.

- Se elaboró un sistema de evaluación para la Incorporación y Tratamiento de la Equidad de Género con el apoyo de la consultora Lic. Gloria Bonder para evaluar los procesos de innovación curricular y capacitación docente y para conocer los resultados de la intervención en la Reforma Educativa.

- En coordinación con la Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional de la Secretaría Nacional de Educación y el Banco Mundial se ha participado en el diseño y la elaboración del Proyecto de Incentivo para el acceso y permanencia de las niñas en áreas rurales.

- Se ha realizado un diagnóstico sobre las condiciones de acceso y permanencia femenina en los Institutos Normales Superiores y se está desarrollando una investigación sobre el impacto de los internados rurales en la permanencia de las niñas y jóvenes en la escuela y la calidad de la educación.

- Se ha suscrito un convenio de tres años con la Subsecretaría de Educación Alternativa para introducir la perspectiva de género en las políticas de educación alternativa.

- Con la UNICEF se ha diseñado una estrategia para realizar una Campaña hacia la Coeducación y la no violencia que contempla la ejecución y la producción de varios materiales y la difusión de los programas "La Reforma Educativa con Cara Mujer".

Dificultades experimentadas:

La revisión curricular en todos los niveles educativos representa un esfuerzo de una magnitud que está fuera del alcance de la dirección de educación de la SAG. Al mismo tiempo, hay obstáculos difíciles de superar en esta etapa: el sector educativo considera que tiene su propia visión de la problemática de género, no siempre coincidente con la de la SAG. Ello no es específico al caso boliviano: en todos los países donde se ha establecido el diálogo entre Ministerio de Educación y organismo de igualdad se observa la misma dificultad de aceptación, debida a la falta de conocimiento específico del sector educativo respecto de las discriminaciones de género y de su reticencia a aceptar discursos procedentes de otros ámbitos.

Se constata la constancia y buena voluntad de la SAG para establecer la transversalidad, y una cierta capacidad receptiva por parte del sector educativo. Sin embargo, éste tenía sus propias prioridades, relativas a la Reforma, que no incluían el punto de vista de género.

Por ello, la revisión curricular es forzosamente parcial, habiéndose iniciado algunos aspectos pero sin poder disponer aun de una alternativa curricular global.

En relación al programa de prevención de la violencia en la escuela se constata la misma dificultad: la SAG lo concibió como prevención de la violencia contra las niñas, mientras para la Subsecretaría de Educación se trataba de un programa de prevención de la violencia en general, creyendo que con ello se atiende también a las necesidades de las niñas. Los logros han sido diversos según los departamentos, siendo muy activos los

de Tarija, Pando y Santa Cruz, mientras en otros no ha existido una buena coordinación.

La continuidad de este programa de prevención de la violencia en la escuela reside en el mantenimiento de los equipos departamentales ya preparados y constituidos por personal formado en educación y género. Los cambios habidos ya a partir de los nombramientos hechos por el nuevo gobierno parecen estar desmantelando estos equipos, algunos de los cuales quedaron sin liderazgo. Ello ha retrasado ya la ejecución prevista para este año limitándola a tres departamentos en los que el programa de Fe y Alegría ha tenido más éxito.

Se señala que el cambio del Secretario Nacional de Educación genera una disminución del ritmo que se había tenido en la ejecución de las acciones para el primer semestre de 1997.

Una permanente dilatación en la contratación del personal requerido para ejecutar las acciones.

Falta de un equipo consolidado en la SAG para poder cubrir todas las áreas de transversalización del enfoque de género en la Reforma Educativa.

IV.1.4.2. El ámbito de la investigación

El ámbito de la investigación aparece algo fragmentado dentro de las tareas de la SAG. Por una parte, la directora de investigación pasó a ocupar la Subsecretaría, y no fue reemplazada en su puesto. Por otra, las diversas direcciones fueron solicitando sus propias investigaciones, a medida que iban desarrollando sus programas y descubriendo sus necesidades de conocimientos. Por ello, las diversas investigaciones realizadas han sido incluidas como logros en cada uno de los ámbitos que las realizaron.

Por otra parte, y a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, no parece haberse desarrollado una estrecha colaboración con las Universidades, aun cuando se han firmado algunos convenios y se han establecido colaboraciones concretas en varios temas. De hecho, la entrada más sistemática en el ámbito universitario estaba prevista para el desarrollo del Plan Quinquenal.

Tampoco se ha trabajado sistemáticamente, hasta ahora, en una metodología de evaluación de resultados, que debiera proceder a partir de un conocimiento sistemático de la situación comparada entre hombres y mujeres, tal como propugna la Plataforma de Acción de Beijing. Por ello creemos útil realizar algunas recomendaciones y sugerencias al respecto.

Recomendaciones y sugerencias

En el ámbito educativo se ha desarrollado un gran esfuerzo, poniendo las bases para muchos avances, pero tal vez los resultados han quedado un tanto dispersos. Aun cuando deben mantenerse los contactos con el Ministerio de Educación para la revisión curricular, en esta etapa tal vez sería útil centrarse en tres programas básicos:

- a) El acceso y mantenimiento de la niñas en la educación, comenzando por la primaria, para seguir después a otros niveles.
- b) El acceso de las mujeres a una formación ocupacional dirigida hacia sectores creadores de empleo.
- c) La extensión paulatina del programa de lucha contra la violencia en la escuela, que contiene ya elementos de cambio de actitudes, y que debe ser considerado, por el momento, como programa experimental, dado que su metodología es compleja.

En relación a la investigación, consideramos que la tarea fundamental de la Dirección General, en la próxima etapa, debiera centrarse en el impulso a la recogida de datos estadísticos generales de la población, con dos características: la inclusión sistemática de la diferencia de sexo y la inclusión de datos relevantes para comprender la situación de las mujeres. Así, el trabajo fundamental debiera realizarse con el INE y con todos los organismos productores de información estadística sistemática.

Una vez logrado esto se podrían prever formas de evaluación de la evolución de la situación de las mujeres, para ir corrigiendo las políticas desarrolladas. Para ello hay que estudiar un sistema de indicadores simple que pueda alimentarse de las fuentes de datos ya existentes. La publicación de un boletín específico, que comprenda los datos fundamentales para conocer la igualdad o desigualdad de las situaciones entre los sexos es otro proyecto posible, que se podría encarar una vez se disponga ya de datos normalizados.

Habría que intensificar, en la medida de lo posible, la relación con mujeres investigadoras, para que vayan alimentando de ideas, reflexiones y contrastaciones el trabajo realizado por la Dirección General.

IV.1.5. AVANCES EN LAS POLITICAS LABORALES

El primer Plan Quinquenal se planteó como un eje estratégico el enfrentamiento de la pobreza, pero no se diseñaron metas específicas en relación a la política laboral y a la economía. En el período 96-97 se introduce el tema laboral en el plan de trabajo. Los objetivos propuestos fueron:

- a) Identificación de las formas de discriminación de género en el mundo ocupacional.
- b) Diseño de políticas para mejorar las condiciones de vida de las mujeres asalariadas en el área urbana.
- c) Apoyo a trabajadoras autoempleadas y operando en el sistema informal.
- d) Estrategias para introducir la política de género en las políticas públicas destinadas al desarrollo rural.
- e) Avances legislativos que contemplen los objetivos de género en el ámbito laboral.

Principales logros del período:

- Se realizó un estudio que permitió identificar tres momentos de la discriminación laboral: contratación, promoción al interior de las unidades económicas y remuneración.

- Se diseñó un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres en el Trabajo, la Productividad y los Ingresos con un sesgo urbano, que contempla a las trabajadoras asalariadas sujetas a las normas y reglamentaciones legales, la capacitación laboral técnica y la problemática de las mujeres vinculadas a la microempresa.

- Se ha trabajado en tres proyectos con la OIT: el Programa de Capacitación en Género y Trabajo; un pre-acuerdo para la ratificación de convenios internacionales sobre igualdad de remuneración y sobre responsabilidades domésticas compartidas; un Coloquio sobre la Inspectoría del Trabajo y su rol en la fiscalización del cumplimiento de las normas legales vinculadas con la igualdad de oportunidades en el trabajo.

- Se firmó un Convenio de coordinación para tres años con el Ministerio de Trabajo con una agenda mínima para trabajos conjuntos: institucionalización del enfoque de género en el marco legal y en las políticas laborales y de generación de empleo en las instituciones públicas, capacitación en políticas de género de la inspectoría de trabajo y

sensibilización al personal del Ministerio de Trabajo respecto de las formas de discriminación de género. Ello ha dado lugar a tres programas de sensibilización, relativos a las bolsas de trabajo, el sistema de capacitación laboral y un incipiente programa de creación de microempresas. Se ha trabajado simultáneamente con el Ministerio de Industria y Comercio.

- Se cuenta con una Agenda Mínima de Trabajo con objetivos, líneas de acción, estrategias y niveles de coordinación en distintos niveles territoriales.

- Se cuenta con acuerdos para mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres respecto a: erradicación del acoso sexual, inserción de las trabajadoras del hogar en el seguro médico, pago por suplencia de maternidad de las maestras.

- Se ha validado la metodología para la sensibilización de la discriminación de género en el ámbito laboral y se prepara su aplicación a los sindicatos.

- Se planteó llevar a cabo un programa de capacitación laboral para mujeres; para ello se ha hecho un estudio que permite ver los perfiles de las mujeres desocupadas y de las demandas de trabajo y se han preparado los módulos para la capacitación que debe llevar a cabo el Ministerio de Trabajo.

- Se ha trabajado con Infocal en diversos programas para la mejora de la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y en el diseño de un programa para la orientación ocupacional. Se prevé la implementación de este programa el próximo año a nivel nacional.

- Se ha realizado el análisis de los diversos apoyos ofrecidos a la microempresa y se ha establecido un programa nacional de microempresa, que debe constituir el eje central de trabajo en este ámbito en el año próximo.

- En el ámbito rural se ha iniciado también el contacto con dos Ministerios: el Ministerio de Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Desarrollo Económico. En ambos casos se ha iniciado la identificación de la dimensión ideológica en lo que se refiere al tratamiento del género, y se han desarrollado actividades con los dos Ministerios en el sector agropecuario, definiendo por el momento una agenda a nivel nacional. Está pendiente la definición de una agenda a nivel municipal. En coordinación con el Ministerio de Desarrollo Sostenible se está desarrollando un instrumento práctico para introducir el enfoque de género en los proyectos de desarrollo.

- Se han establecido contactos con agentes en el área de trabajo logrando acuerdos específicos con trabajadoras (COB), empresarios (CEPB), asociaciones de productores (FEBOPÍ Y ADEPÍs) y ONGs (FIE, IDEPRO, INASET y otras). Se ha realizado una primera reunión con la Confederación de Empresarios privados, con el acuerdo de crear una comisión permanente de equidad, que por el momento no ha sido

aun implementada.

- Se han firmado acuerdos interinstitucionales con NOGUB/COSUDE sobre intercambio de experiencias metodológicas sobre género en los proyectos de desarrollo rural y con UNATE/ETPA.

- Se cuenta con un plan preliminar de igualdad de oportunidades en la producción, productividad e ingresos para las mujeres en el ámbito rural.

- Se ha realizado y participado en talleres y seminarios con representantes políticas nacionales, representantes políticas sectoriales, departamentos y municipios. Se cuenta con documentos memorias de trabajo de algunos de ellos; La Mesa Redonda "Experiencias y Perspectivas de Género en el Desarrollo Rural" con responsables de políticas nacionales de desarrollo rural. Seminario-Taller "Género en los programas y proyectos Nacionales de Desarrollo Rural" con responsables de políticas sectoriales del desarrollo rural. Documento de trabajo sobre género en los sistemas productivos del área andina.

Dificultades observadas:

Existe una dificultad general procedente de la falta de una perspectiva clara en la política económica, de la falta de creación de empleo, y, por consiguiente, de la imposibilidad de definir una política de empleo de las mujeres en un marco general de carencia de empleo. En esta situación, la SAG ha iniciado el trabajo en el ámbito laboral identificando problemas específicos y abriendo líneas de cooperación con los Ministerios de Trabajo e Industria y Comercio, pero la penetración es todavía precaria y está poco consolidada. Los avances logrados han dependido en gran medida de la actitud y la receptividad de las contrapartes, y consisten fundamentalmente en la identificación de los problemas, en el diseño de materiales y en la capacitación de personas que puedan llevar adelante campañas de capacitación de las mujeres en diversos ámbitos.

Se señala especialmente como dificultad la falta de institucionalización suficiente de los equipos diseñados para el trabajo conjunto en los diversos Ministerios.

En el ámbito rural se han detectado resistencias de todo tipo, no sólo en los aspectos institucionales sino también en el trabajo con mujeres campesinas.

Se señala también el alto costo de los programas a desarrollar, imposibles de generalizar en los niveles presupuestarios actuales en los que se han movido tales programas. La diversidad de situaciones en el agro boliviano así como las diferencias culturales hacen necesario el que se establezcan prioridades, dada la imposibilidad de trabajar con suficiente profundidad con los recursos actuales.

De una manera general, se ha señalado la escasez presupuestaria en la que se ha movido el área laboral, de incorporación más reciente al plan de la SAG, y dotada, por ello, de menor presupuesto y menor rango institucional que otras áreas.

Recomendaciones y sugerencias

El período que estamos evaluando ha abierto el ámbito laboral como ámbito de trabajo de la SAG, y ha permitido la identificación de problemas, la preparación de personal, la conexión con los Ministerios económicos y el inicio de una serie de acciones piloto que en algunos casos podrían ser generalizadas a corto plazo. En este sentido, y teniendo en cuenta los recursos disponibles, puede considerarse que la labor de la SAG ha sido altamente valiosa.

Sin embargo, los logros alcanzados en el ámbito laboral se encuentran poco consolidados, y depende en gran medida de las nuevas autoridades ministeriales el que los programas diseñados tengan continuidad. Existen temores al respecto, dado que muchas de las personas que habían sido capacitadas para llevarlos a cabo han sido despedidas, de modo que en este ámbito sería conveniente rescatar y preservar el capital humano preparado para tales acciones, y que constituye uno de los mayores valores de la DGAG para enfrentar los cambios en el ámbito laboral.

Al mismo tiempo, hay que procurar definir las políticas laborales en los niveles departamentales y municipales, dado que en esta etapa el trabajo se ha concentrado básicamente en el ámbito nacional.

IV.1.6. SALUD

El trabajo de la SAG en el campo de salud se concentra en los aspectos de derechos y salud sexuales y reproductivos. La estrategia está dirigida a influir en las políticas de Salud con el objetivo de reducir la mortalidad materna y perinatal mediante el mejoramiento de la calidad de la atención a las mujeres en los servicios de salud.

Principales logros del período:

- Firma de un convenio tripartito con la Secretaría Nacional de Salud, OPS/OMS y la SAG para llevar adelante reformas al Código de Salud y para incorporar el enfoque de género en la capacitación de los proveedores de salud.

- Capacitación: sensibilización y capacitación a proveedores de salud en tres

regiones del país (Ríberalta, Oruro y Sucre). Capacitación y sensibilización a parteras/os empíricos en género y salud en nueve encuentros departamentales: sistematización y elaboración de una cartilla de capacitación. Apoyo a la realización del Taller de Capacitación a Capacitadores en salud reproductiva de la Caja Nacional de Salud. Módulo de capacitación para el sector salud y para apoyar la difusión del Plan Vida.

- Trabajo interinstitucional: participación en exposiciones, seminarios y apoyo a la elaboración de documentos intersectoriales.

- Apoyo al fortalecimiento de la Alianza de Mujeres Médicas en la realización de encuentros y talleres para promover el protagonismo de las mujeres médicas en las instancias de toma de decisión.

- Sistematización de la información sobre el funcionamiento del Seguro de Maternidad y Niñez y la elaboración de un proyecto para fortalecer el seguro respecto a necesidades y demandas de calidad.

- Proyectos especiales: elaboración de un proyecto piloto de Municipio Saludable en coordinación con la OMS/OPS, el Programa de la Mujer de la Alcaldía de Sucre, y la Unidad de Género de la Prefectura de Sucre. Elaboración de un programa de educación sexual destinado a estudiantes, padres de familia y profesionales mediante la ejecución del primer encuentro nacional de Educación sexual en coordinación con SAG, SNS, SNE, ONGs en instituciones especiales. En el sector de salud se ha trabajado el tema de la violencia en coordinación con el sector de Violencia y los Servicios Legales como un tema de políticas Públicas y relacionado con la atención de las víctimas de la violencia y la violencia que se ejerce en los servicios de salud hacia las mujeres (ver IV.1.2).

Dificultades observadas:

En el área de Salud se ha avanzado escasamente, por varias razones: en primer lugar, por la dificultad de entendimiento con un Ministerio que, como el de Educación, pero incluso mucho más que éste, es reacio a admitir ingerencias de otros organismos. Se trata de un fenómeno habitual en casi todos los países, cuando se pretende impulsar las políticas de género.

En segundo lugar, se ha señalado la falta de poder de decisión del área de salud en la SAG y la carencia de estrategia de incorporación de la perspectiva de género en el campo de la salud. La dotación del área de salud de la SAG es muy precaria: el equipo se ha consolidado únicamente en junio de 1997 y falta infraestructura administrativa.

Recomendaciones y sugerencias

Por una parte, sería necesario fortalecer el área de salud. Los proyectos expuestos a este equipo por la persona que se ha hecho cargo de ella desde junio parecen de gran interés.

En términos de contenidos, es deseable lograr el entendimiento con el Ministerio de Salud, para poder llegar a capacitar a las personas que ya desarrollan muchos de los programas. Así, el trabajo en el seguro de Maternidad y Niñez parece que puede ser un buen cauce para ello. Es necesario fijar objetivos, en forma prioritaria, y no dispersar esfuerzos, en un ámbito en el que hay tanto por hacer. Aunque es muy difícil para nosotras recomendar prioridades en este terreno, tal vez podría ser útil fijarse como meta, inicialmente, la disminución de la mortalidad materno-infantil, para pasar posteriormente a otros aspectos de la salud sexual y reproductiva, y ampliar los temas tratados a medida que se consolida la acción y los efectos en uno de ellos, para lograr un efecto multiplicador.

Al mismo tiempo que se trabaja con el Ministerio de Salud se aconseja la difusión, entre las asociaciones de mujeres, de folletos muy simples que den nociones de salud para las mujeres, así como la incorporación de información sobre la salud y las medidas a tomar o los centros a los que acudir en el teléfono inicialmente utilizado para informar sobre violencia. La apertura de centros a los que las adolescentes puedan acudir gratuitamente y en forma anónima para información sobre prevención del embarazo es otra medida que puede ser muy útil para la prevención de embarazos no deseados.

IV.1.7. COMUNICACION Y CAPACITACIÓN

Hemos tratado conjuntamente los logros de comunicación y capacitación porque en ambos casos se trata de un trabajo de producción y difusión de ideas, aunque en la SAG fueran tareas de diverso rango y dependieran de diferentes personas.

IV.1.7.1 El trabajo con los medios de comunicación

La dirección de comunicación es creada dentro de la estructura inicial de la Subsecretaría en 1993, para dar, desde el principio, una gran visibilidad al tema de género. De su legitimación en el conjunto de la sociedad boliviana depende el éxito y la eficacia de sus políticas, de modo que se trata de una opción fundamental.

En 1996, el objetivo central se mantiene: influir en la opinión pública en varios niveles de la sociedad, así como lograr reconocimiento de contrapartes e interlocutores dentro del Estado y de la sociedad civil del concepto de género y el trabajo realizado por la SAG.

El trabajo se ha realizado en dos líneas complementarias: recopilación de datos y percepciones, demandas e intereses de la población y difusión de las propuestas, conocimientos y metodologías de la perspectiva de género con los componentes de capacitación, la información y comunicación y el relacionamiento interinstitucional.

Principales logros del período:

De una manera global puede decirse que el área de comunicación ha obtenido un notable éxito, dado que el volumen de noticias y menciones a las cuestiones de género, a las mujeres y, en conjunto, a los temas planteados por la SAG ha ido aumentando a lo largo del período. Aunque no se dispone de cifras, las recogidas de material procedente de los periódicos que están en posesión de la DGAG muestran el considerable eco alcanzado.

Todo ello pone de manifiesto que se ha conseguido el objetivo perseguido: la normalización de la presencia de los temas de género y de equidad en el ámbito informativo del país, y, por consiguiente, el conocimiento y legitimación del organismo que desarrolla las políticas adecuadas.

En cuanto a los programas concretos realizados, he aquí los siguientes logros:

- Se ha aumentado en número y calidad la información sobre la situación, aportes y derechos de las mujeres a través de la realización de 14 encuentros de las redes de mujeres periodistas en los 9 departamentos del país, 10 talleres de sensibilización sobre género y comunicación en 8 municipios, dos rondas de visitas a directores de medios en 9 capitales, la emisión del Boletín SENDAS, notas informativas, producción y difusión de mensajes y la participación en redes de comunicación.

- Se ha logrado la difusión del protagonismo de las mujeres en el marco de los poderes locales a través de la producción y difusión de programas radiales, la realización de talleres en los municipios y sensibilización a actores estatales, sociales y públicos sobre las recomendaciones de la Plataforma Mundial de Beijing, la elaboración y difusión de resúmenes ejecutivos de los acuerdos de las cumbres mundiales de Cairo y de Beijing, seguimiento y difusión de información sobre los derechos de las mujeres en la participación política, y la salud sexual y reproductiva.

- Producción de materiales de divulgación y apoyo a las áreas de intervención de la SAG.

- Campañas de difusión de la Ley contra la Violencia en la Familia, una minicampaña de apoyo a la carnetización de las mujeres en el área rural, el diseño y la producción de la Campaña "Género y Trabajo" en coordinación con el área de Trabajo .

- Campañas de televisión en coordinación con la Universidad John Hopkins y la Secretaría Nacional de Salud. Se ha impulsado la producción de televisión del proyecto "Diálogo Desnudo" y la difusión de spots televisivos de logros institucionales.

- Realización, supervisión y difusión de un gran número de publicaciones, programas radiales, y Cassettes Musicales a distintas instituciones (ver listado en anexos V y VI).

- En 1997 se realizó una evaluación de la estrategia de comunicación y en base a los resultados de ésta y a las propuestas de un consultor comunicador social se han propuesto los lineamientos de una nueva estrategia adaptada a la situación actual de la SAG.

- En coordinación con UNFPA se ha realizado una serie de actividades en el Proyecto de Seguimiento a Beijing vinculadas con el trabajo de advocacy y/o sensibilización con periodistas y líderes de opinión de los distintos departamentos como Beni, Sucre, Santa Cruz y Cochabamba.

- Con apoyo financiero de UNFPA se ha realizado el Servicio mensual informativo Radial "A Viva Voz" y el Boletín mensual "Sendas" con información sobre el seguimiento a Beijing y derechos sexuales y reproductivos y participación política en los respectivos medios.

- Se ha realizado un Seminario internacional sobre Estrategias de Comunicación con enfoque de género para oficinas Gubernamentales de la Mujer.

IV.1.7.2. Las tareas de Capacitación

El trabajo de la unidad de capacitación transversaliza todos los niveles de implementación y todos los sectores de la SAG. Las funciones de la unidad se han ido ampliando para incluir la capacitación estatal tanto a nivel central como a nivel departamental y la creación de redes de mujeres del Estado. El objetivo principal de la unidad es capacitar a las personas que se encuentran en posiciones de tomar decisiones y de ejecución de políticas.

Principales logros del período:

- Se ha diseñado una estrategia de sensibilización y capacitación a funcionarios del

sector público en el nivel nacional y departamental en género y planificación estratégica.

- Se han desarrollado Guías metodológicas y paquetes de capacitación: Guía Metodológica básica para la capacitación del personal de las Brigadas Policiales de Protección a la Mujer y la Familia. Diseño de "paquetes de capacitación" y Guías Manuales sobre "Género y Desarrollo" y "Género y Violencia" destinados al trabajo de capacitación desde las Unidades Departamentales de Género y distribuidos a ONGs. Incorporación de un módulo específico de género en los módulos de capacitación del Servicio Civil. La realización y presentación de una propuesta de un módulo sobre género y desarrollo para ser incorporado en Capacitación para la Administración Pública (CENAP). Coordinación de 5 manuales de capacitación para prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

- En el campo de Investigación: se han realizado diversas investigaciones para el diseño de políticas y acciones, para legitimar las propuestas y para actualizar permanentemente la información sobre la situación y las causas de la inequidad y desigualdad contra las mujeres. Convenios e impulso a la investigación académica y operativa sobre el tema de género en universidades.

- Se ha procedido a la capacitación al poder ejecutivo central mediante la preparación y realización de cursos piloto del Fondo de Inversión Social (FIS) y sobre "La dimensión de género en el Curso de Gerencia Pública" del Servicio Civil, y la presentación de un proyecto de capacitación en la Secretaría de Inversión para funcionarios del poder ejecutivo nacional y departamental.

- Capacitación al Poder Judicial sobre género y nuevas disposiciones de leyes mediante la realización de dos Encuentros de Capacitación de Juezas. Elaboración, publicación y difusión de las Memorias del I Encuentro Nacional de Juezas.

Dificultades experimentadas:

Las dificultades observadas en relación a los medios de comunicación y sobre todo a la capacitación son las que se derivan de los obstáculos culturales, por una parte, y de la falta de medios suficientes para abordar una tarea tan amplia como es el cambio de mentalidad de toda una sociedad. Mencionaremos aquellos aspectos que han sido puestos de relieve de modo especial por nuestras informantes, básicamente en relación a la capacitación:

- Carencia de voluntad política de parte de autoridades de la inversión pública para lograr recursos para la capacitación del sector público.

- Falta de recursos y espacios para entrar en los sectores estatales con la capacitación técnica de género.

-Falta de reconocimiento del tema de género en relación a otros temas de políticas públicas.

- Con la reestructuración orgánica de la DGAG, la unidad de capacitación se integró por debajo de la Dirección de Comunicación, lo que no ha funcionado bien. Antes había una instancia que calificaba y daba luz verde a las diferentes actividades que se llevaban a cabo en los diferentes sectores.

Recomendaciones y sugerencias

La presencia en los medios de comunicación debería mantenerse y promoverse de continuo, dado que la opacidad de la situación de las mujeres es un obstáculo constante para el reconocimiento mismo de la existencia de un problema y de la necesidad de políticas específicas. Hay que procurar que el lenguaje utilizado sea fácilmente comprensible, que se apoye en la legitimidad de la igualdad de oportunidades y en la justicia, y que no sólo emane de un organismo gubernamental, sino que se sumen mujeres muy diversas para hablar del tema.

Para ello es importante mantener buena relación con las mujeres periodistas, fomentar su promoción y su asociacionismo, sobre todo en forma de red. La coordinación y contacto entre la Dirección General y la red de periodistas debe ser constante, de modo que éstas estén informadas de todo lo que se hace y le den prioridad en cuanto puedan.

Puede ser útil también utilizar las revistas dirigidas a mujeres para dar a conocer el trabajo de la Dirección General y buscar apoyo y consenso.

En cuanto a la capacitación, se han acumulado muchos materiales y experiencia que pueden ser de gran utilidad en la nueva etapa. Es importante asociar en esta tarea a las ONGs y organizaciones de mujeres.

IV.2. AVANCES EN EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES: RELACION CON PARTIDOS POLITICOS Y ONGs

Antes de entrar en la evaluación de los logros alcanzados en este ámbito, permítasenos exponer cual es la problemática que se plantea, de una manera general, en la creación de los mecanismos impulsores de las políticas de género, dentro de los contextos democráticos, para así subrayar mejor la importancia del trabajo realizado por la SAG en este terreno.

Uno de los problemas básicos que todo organismo gubernamental para el impulso de las políticas de género debe resolver es su relación con las mujeres que tienen cierta relevancia pública, sea por su papel político, sea por su pertenencia a organizaciones de mujeres o que trabajan en relación a ellas. Este es un tema clave, por una razón: la creación de los mecanismos impulsores de las políticas de género, y su mantenimiento en el tiempo, se producen básicamente por el impulso de las mujeres, y, entre ellas, de las que tienen mayor poder o que más se ocupan del tema. Si este nexo no está bien resuelto, el mecanismo de género siempre estará en una situación precaria, tanto por falta de apoyo en la sociedad, y por tanto dependencia total del poder político, como por falta de colaboración de personas que conozcan el tema y puedan alimentar el discurso, la base técnica y la capacitación.

Es necesario tener presente que la colocación de los mecanismos impulsores de políticas de género en la administración, y como parte del aparato del Estado, es un hecho reciente, con escasa tradición y que sólo pocos países -especialmente en el área Latinoamericana- han conseguido, si excluimos lo que son los gabinetes de primeras damas o los organismos de carácter proteccionista de las mujeres. Por ello, es adecuado fortalecer al máximo tales organismos, que la administración suele ver aun como recién llegados con poca tradición.

Para ello es importante entender que los mecanismos para el impulso de la políticas de género son el lugar de articulación entre el movimiento de mujeres, que se manifiesta en forma múltiple a través de sus diversas asociaciones, y el Estado o la administración local. Esta articulación no es fácil, puesto que son actores con lógicas muy diversas. Pero en esta capacidad de articulación se juega la pervivencia del organismo de igualdad, su legitimidad y su capacidad de acción. Una mala inserción en el Estado conduce a que se le vea como una ONG, y sea constantemente boicoteado, en forma sutil, por la administración; una mala relación con las organizaciones de mujeres le conduce al conflicto, a la falta de legitimidad, y a la posible desaparición cuando varían las circunstancias políticas en que se creó.

La relación con las mujeres pasa por dos tipos de acción: el acuerdo y colaboración con las organizaciones ya existentes -siempre y cuando sus objetivos respondan, en líneas generales, a los objetivos del organismo de género- y la potenciación de mujeres a puestos de poder y decisión, a la vez que se crean asociaciones o vínculos entre las mujeres que van accediendo a estos puestos, para que tengan capacidad de influencia, mientras paralelamente se mantienen y refuerzan los vínculos con el organismo de género.

Esta ha sido, muy claramente, la política seguida por la SAG, con objetivos que en este aspecto parecen haber sido plenamente alcanzados. Después de una etapa inicial, en los momentos de su creación -1993/1994- en que se manifestaron algunas dificultades de relación con las mujeres organizadas en ONGs -dificultades también bastante habituales, dado que a veces la creación de estos organismos hace que las ONGs se

sientan despojadas de su función, se producen desplazamientos de mujeres de las ONGs a la administración, etc.- se encontró una forma de relación, que pudo concretarse a través de la preparación de la Conferencia de Beijing, especialmente después de la Conferencia Preparatoria Regional de Mar del Plata. A partir de aquel momento, la SAG pudo fortalecer su relación con las ONGs y realizar un trabajo coordinado con ellas, a la vez que emprendía la tarea de crear nuevos foros de encuentro para mujeres y de sensibilizar y capacitar en cuestiones de género a mujeres que tenían algún tipo de responsabilidad pública.

Principales logros del período:

- Creación en enero de 1996 de un comité nacional de enlace para el seguimiento de las recomendaciones de la Plataforma de Acción, en el que participa la SAG, la Coordinadora de la Mujer -red de ONGs que agrupa a 23 instituciones- y otras instituciones. De este comité surge el proyecto de impulso a la Ley de Cuotas, así como la difusión de las recomendaciones de Beijing. Esta coordinación funciona también a nivel departamental, con el trabajo conjunto entre las unidades de género y los comités de enlace departamentales de Beijing, con diferentes intensidades y resultados según los departamentos. Así se han realizado una serie de talleres departamentales y un taller nacional con participación de unas 80 personas pertenecientes a muy diversas instituciones.

- Realización de una campaña nacional, coordinada con el comité de enlace nacional y los departamentales para el seguimiento de Beijing, para la aprobación de la ley de cuotas.

- Creación del Foro político de mujeres, con participación de mujeres dirigentes pertenecientes a partidos políticos, ampliado después a parlamentarias, concejalas y representantes de ONGs, con la voluntad de romper el aislamiento existente respecto de los partidos políticos, de dar continuidad a las políticas de género, más allá de los cambios políticos y partidarios. Este Foro funciona a nivel nacional y también departamental. Este ha sido un impulso decisivo para la aprobación de la Ley de Cuotas.

- Apoyo al Foro de Ciudadanía, que surgió desde la sociedad civil, y que comienza a coordinarse con el Foro Político para formar un sólo organismo.

- Apoyo a la Unión de Mujeres Parlamentarias, conformación del comité Nacional de Juezas y Fiscales, capacitación de la Asociación Nacional de Mujeres Concejales y Asociaciones Departamentales de Mujeres Concejales en planificación participativa, legislación y gestión municipal.

- Sistematización de un Censo sobre el número de mujeres en cargos de decisión a nivel de los OTBs, Asociaciones Campesinas, Comités de Vigilancia y organizaciones

funcionales.

- Relación con asociaciones comunitarias, juntas vecinales, comités de vigilancia y organizaciones de base en 34 municipios, con quienes se ha realizado un proceso sistemático de capacitación liderazgo, participación y planificación.

Todas estas acciones han tendido a estrechar lazos entre la SAG y la organizaciones de mujeres y mujeres relevantes, a la vez que han aumentado las capacidades de éstas para moverse en el ámbito público, tanto en tareas generales como en temas de género. Especial relieve tiene la consecución del Foro Político, cuyo primer resultado ha sido la elección de una mujer que ha participado en el Foro como Vice-ministra de Asuntos de Género, hecho que augura la posible continuidad de las políticas de género y de las alianzas establecidas. Y la aprobación de la Ley de Cuotas, que si bien no ha redundado en un aumento notable del número de mujeres en el Parlamento, supone un reconocimiento de principio del derecho de éstas a estar presentes, y un primer paso en un sistema de acción positiva que tal vez pueda ampliarse en el futuro.

Recomendaciones y sugerencias

Como recomendación, en el aspecto de la relación con las mujeres políticas y la organizaciones de mujeres, se sugiere mantener e incrementar los vínculos existentes, y ampliar el número de interlocutoras. En efecto, en la situación actual, en la que el Vice-Ministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, puede disponer de mayor influencia política que en el pasado, corre el riesgo de tramitar únicamente esta política en el marco del Estado; aun cuando ello es totalmente necesario, podría debilitar la legitimidad de la DGAG frente a las organizaciones de mujeres, muy susceptibles respecto de que se tengan en cuenta sus opiniones. Un debilitamiento en este sentido hace vulnerable a esta institución si se presentara una etapa en la que, por cambios personales, ésta gozara de menor poder político.

En cuanto a la manera de institucionalizar y ampliar el contacto con las organizaciones de mujeres, situándolo, además, en un marco que no sea exclusivamente femenino o de ONGs, ver las sugerencias incluidas en el apartado IV.4. relativas a la construcción de mecanismos de transversalidad.

IV.3. AVANCES, DIFICULTADES Y PROPUESTAS EN LA DESCENTRALIZACION

Hemos expuesto, en el apartado IV.1.1. las principales características de la descentralización llevada a cabo desde la SAG en el período 96-97. Es indudable que se han obtenido logros importantes, como la creación en todos los departamentos de las

unidades de género correspondientes, y el inicio de traspaso a las Prefecturas de los costes derivados de su existencia. Así mismo, se ha iniciado la creación de servicios municipales descentralizados, tanto en el ámbito de la planificación como en el de servicios concretos, como los Servicios Legales Integrales.

Sin embargo, es evidente que el nivel de descentralización es aun muy frágil, dado que la SAG no puede mantener los costes económicos derivados del funcionamiento regular de estos servicios. Por tanto, un objetivo absolutamente prioritario en esta etapa es el de la consolidación de las unidades de género como unidades propias de las Prefecturas, del mismo modo que los programas municipales de la mujer deben ser financiados y mantenidos por los municipios, con el fin de consolidar una red operativa en todo el país.

Ello plantea una cuestión que debe ser solucionada: la de la vinculación vertical entre la SAG y las unidades de género existentes a nivel departamental y municipal. Aun cuando orgánicamente éstas deben pertenecer a las instituciones locales, es absolutamente necesario, en esta etapa del proceso, establecer un vínculo estable y permanente entre la DGAG y los organismos descentralizados, dado que de otro modo se puede perder la orientación de género. Aun cuando está previsto que tales orientaciones se mantengan a través de la planificación establecida a nivel nacional e implementada después a nivel local, esta planificación, por el hecho de estar aun insuficientemente transversalizada, corre el peligro de poner poco énfasis en el tema de género.

Por otra parte, el presente gobierno ha declarado que el proceso de participación popular es irreversible y será profundizado. Sin embargo, ha tomado ya dos medidas administrativas que presentan una cierta contradicción respecto de este propósito: mientras que anteriormente desarrollo urbano y desarrollo rural formaban parte de manera contextualizada de la Ley de Participación Popular, en la Reforma actual han quedado desarticuladas. Al mismo tiempo, se ha promulgado un decreto que modifica las estructuras de las Prefecturas y el funcionamiento administrativo de los departamentos, de modo que en la nueva estructura no existe una Secretaría General en el nivel departamental que se encargue específicamente de promover la participación popular y que permita su desarrollo en los municipios. Ello hace temer un retroceso de la participación popular.

Recomendaciones y sugerencias

En esta situación es muy conveniente mantener el proceso de descentralización administrativa, y, por tanto, enfatizar la dependencia orgánica de las unidades y programas de género en el ámbito local, dado que de otro modo dejarán de existir dada su falta de sustentabilidad por parte del organismo nacional. Y, al mismo tiempo, sería útil crear una coordinación orgánica entre la DGAG, por una parte, y las Unidades de Género departamentales, para fortalecer estos últimos organismos, alimentándolos de proyectos, capacitación, materiales y reflexión sobre su quehacer. Se propone por tanto la creación de una comisión de enlace entre la DGAG y las unidades de Género que funcione de manera regular, para que la DGAG traslade en forma continuada su impulso y apoyo a las Unidades Departamentales. En cuanto a los programas municipales, habrá que dilucidar si su coordinación puede establecerse desde las Unidades de Género Departamentales o si, en determinados casos, como los de los municipios más importantes, se coordinan directamente desde la DGAG, a través de este mismo comité de enlace.

El objetivo a conseguir es que la DGAG llegue a tener solamente funciones normativas, de impulso de políticas a nivel nacional -reformas legales, transversalización en el ámbito interministerial, etc.- e iniciativas para crear experiencias piloto; todo el ámbito de la prestación de servicios regulares debería quedar en el ámbito local, sea departamental, sea municipal. En efecto, dada la estructura poblacional boliviana parece evidente que el ámbito municipal no es, en muchos casos, adecuado para la prestación de servicios, y que, especialmente en las áreas rurales, éstos deben ser asumidos por las Prefecturas.

Esta distribución de tareas corresponde a un diseño lógico que es el que se podría ir desarrollando. Sin embargo, en la etapa de creación y consolidación de estos organismos, la DGAG deberá seguir supliendo las deficiencias aun existentes a nivel local, para impedir que se pierda el impulso logrado hasta ahora, y, por lo tanto, deberá seguir financiando unidades y servicios mientras no sean asumidos a nivel local, aun cuando, a la vez, siga presionando para lograr una integración correcta de los diversos organismos y un reparto adecuado de las tareas de diseño, planificación y realización.

IV.4. AVANCES, DIFICULTADES Y PROPUESTAS EN LA TRANSVERSALIZACION. IMPACTOS EN EL CONJUNTO DE LA ADMINISTRACION

La transversalización consiste básicamente en conseguir que toda la sociedad

adquiera conciencia de las necesidades de las mujeres e impregne sus acciones de tal conciencia, de modo que éstas respondan a necesidades que anteriormente no habían sido contempladas. Ello debe traducirse concretamente en la inclusión, en todas las políticas públicas -se generen o no en el ámbito de la administración- de la perspectiva de género.

Este es un programa tan amplio que en todos los países las instituciones que actúan como mecanismos impulsores de las políticas de género han necesitado priorizar sus acciones, estableciendo, en cada período, en que grupos de actores van a concentrar sus esfuerzos para conseguir que los objetivos y necesidades de las mujeres sean tenidos en cuenta.

En el caso de los mecanismos impulsores de políticas de género que forman parte de los gobiernos, el primer objetivo, respecto de la transversalización, es conseguir sensibilizar al propio gobierno y a la administración de la que forman parte, dado que estos son los organismos decisorios respecto de las macropolíticas. Este ha sido también el objetivo de la SAG, que, sin renunciar a trabajar con otros colectivos, ha focalizado su esfuerzo, desde su creación, en la coordinación con los diversos organismos de la administración.

Existen, sin embargo, algunos problemas clásicos en relación a la transversalización, que no han sido suficientemente resueltos por la SAG. Estos problemas tienen relación, en primer lugar, con el nivel jerárquico al que se sitúa la coordinación de programas con los demás Ministerios o Secretarías cuya acción debe tomar en cuenta la perspectiva de género. En efecto, si la coordinación se sitúa a un nivel jerárquico muy elevado, existen acuerdos de principio, pero es posible que la coordinación concreta de programas no sea lo suficientemente eficiente. Si la coordinación se sitúa a un nivel bajo dentro de la escala jerárquica, no existe la suficiente fuerza política para que los funcionarios de otros Ministerios acepten la incorporación de la perspectiva de género.

En segundo lugar, la coordinación por medio de la que se efectúa la transversalización no puede depender de la buena voluntad individual de determinadas personas, ni de los encuentros azarosos, sino que debe corresponder a organismos constituidos que la establezcan de una manera sistemática, sin caer, sin embargo, en una burocratización que anule el interés por lo que se está realizando.

Ninguno de estos dos problemas parece haber sido resuelto con entera satisfacción por la SAG, cosa que no es achacable a este organismo sino, por una parte, a su nivel excesivamente bajo en la jerarquía administrativa, tanto en el ámbito nacional como, sobre todo, departamental, y por otra parte a la falta de apoyo político suficiente para dar el impulso necesario a toda la transversalización. Aun con estos impedimentos se han producido notables avances, pero parece del todo necesario replantear los mecanismos institucionales a través de los que puede realizarse la transversalización.

Veremos en primer lugar los logros alcanzados en este período y el grado de transversalización conseguido en diferentes ámbitos de la administración; comentaremos en segundo lugar los obstáculos que la han dificultado en el diseño administrativo vigente durante el anterior período de gobierno, y pasaremos, finalmente, a algunas propuestas generales respecto de un posible diseño de una mejor forma de institucionalización en las conexiones transversales de la DGAG.

Principales logros del período:

En el período evaluado se hace un esfuerzo de coordinación con las diversas administraciones: nacional, departamental y municipal. Los principales logros son:

Nivel nacional:

- Respecto de la necesidad de construir un mecanismo estable de coordinación destinado a conseguir la inclusión de las políticas de género en la planificación de políticas del Estado, ello sólo se inicia en el marco de la SNAEGG a principios de 1997, con una reunión de coordinación de tareas en áreas comunes para las tres Subsecretarías, constituyéndose un Plan Operativo para 1997.

- En junio de 1996 se firma un Convenio interinstitucional con la Secretaría de Participación Popular que permite la creación de una comisión de género al interior de la Secretaría Nacional de Participación Popular, con una coordinadora de asuntos de género nombrada por el secretario. Esta coordinadora tiene como misión la realización de un Plan Operativo de Acción y los lineamientos para la incorporación del enfoque de género en los planes y programas de participación popular. A partir de aquí se nombraron representantes para incorporar el enfoque de género en los planes y programas de la secretaría, de modo que puede lograrse una buena transversalidad. Ello se consiguió a nivel nacional y se halla en camino de consolidación a nivel departamental.

Se han firmado dos Convenios entre la SAG y la Secretaría de Educación. Se formó una instancia de coordinación en la que estaba la SAG y la subsecretaría de Educación, y se creó otra instancia operativa con representantes de ambos organismos, pero la participación en las reuniones se produjo, a menudo, en niveles bajos de representación, por tener Educación otras prioridades, y ello disminuyó la eficacia de la transversalidad. Por todo ello, no se logró que los objetivos de la SAG fueran tenidos en cuenta en la confección de los POAs, hecho que muestra la escasa penetración real de la perspectiva de género en los programas concretos de Educación.

Respecto de los otros Ministerios, no se consigue instituir un mecanismo estable de coordinación. Se firman Convenios con diversos organismos y se crean comisiones de seguimiento, pero tales comisiones no llegan a funcionar con regularidad.

Nivel Departamental:

El convenio a nivel nacional entre la SAG y la Secretaría de Participación Popular incluye actividades conjuntas a realizar a nivel departamental: impulso a la transversalización de los Planes Departamentales con el enfoque de género e impulso a la creación de Comités Departamentales de Género para operativizar la transversalidad en los planes y programas departamentales; tales impulsos han dado diferente fruto según los departamentos, pero en conjunto no han llegado aun a cristalizar en forma estable.

Se ha logrado la incorporación de la perspectiva de género en la formulación de proyectos de producción principalmente en el área de Agroforestería, Fruticultura y sistemas de riego para que las mujeres puedan trabajar en el área productiva; 16 proyectos fueron impulsados desde 1995 que han sido ejecutados durante la gestión de 1997.

Nivel de los Municipios:

En los municipios el trabajo se ha enfocado en la incorporación del enfoque de género en la formulación de proyectos y el proceso de participación popular a nivel local mediante la capacitación y ajuste de los planes de desarrollo municipales a través de los diagnósticos complementarios de género.

- Institucionalización de los Programas Municipales de la Mujer a partir de la incorporación de partidas presupuestarias de los PAOs municipales.

- Incorporación en los PAOs de los Municipios priorizados por la SAG de partidas presupuestarias dirigidas a fomentar la participación activa de las mujeres en los procesos participativos y en la construcción del desarrollo municipal.

- Sensibilización a las autoridades municipales sobre la necesidad de que las mujeres ejerzan los cargos de representación política, en especial si hay mujeres concejales.

Dificultades observadas:

Nivel nacional:

A nivel nacional, la transversalización conseguida por la SAG experimentó fuertes dificultades. A pesar del compromiso adquirido por el gobierno de Bolivia ante la Agencia Sueca de Cooperación en relación a la transversalidad del tema de género en el conjunto de las políticas del Estado Boliviano, no hubo modificaciones importantes ni en las políticas desarrolladas ni en el desarrollo institucional que habría podido llevar a cabo

la transversalidad.

La SAG se encontraba situada a un nivel jerárquico que no le permitía la negociación directa con cargos situados a altos niveles de decisión en los diversos Ministerios, ni contaba con ninguna instancia estable de coordinación respecto a éstos. Al mismo tiempo, la Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales, de la que dependía la SAG, no asumió su representación, e incluso dificultó repetidamente su gestión.

Así pues, se constatan deficiencias tanto al nivel político global como en la SNAEGG para abrir canales a la transversalidad y consolidar políticas de género en los diversos ámbitos. Ello en una etapa en la que los mecanismos institucionales no están aun suficientemente establecidos y en la que el perfil de la Subsecretaría es de un alto nivel técnico pero de un bajo nivel de influencia política, de modo que la Subsecretaría misma no tiene capacidad para lograr las conexiones adecuadas.

A pesar de los esfuerzos realizados no ha podido lograrse una buena coordinación con el Ministerio de Justicia, que no incluye a la SAG en los canales de consulta habituales para los proyectos de ley.

Nivel departamental:

Las dificultades constatadas en el nivel nacional se repiten y amplían todavía en el nivel departamental. La ubicación del tema de género dentro de la estructura de las Prefecturas no ha sido la correcta, y los avances realizados por las unidades de género, que son muy notables, se deben en gran medida a la SAG y a las personas que han formado parte de ella, y no a un buen diseño institucional. En la Prefectura de Chuquisaca se nos ha señalado en forma expresa que la mala ubicación institucional ha sido la principal debilidad de la SAG, mientras que la experiencia y entrega de su personal es incuestionable.

El problema de la mala ubicación institucional tiene una doble vertiente: por una parte, la unidad de género está situada en un nivel operativo de programa, es decir, en un nivel jerárquico bajo, sin capacidad de coordinación horizontal. Por otro, los organismos de coordinación de las políticas departamentales existentes no son adecuados para la acción de la unidad. En efecto, en el esquema vigente hasta la llegada del actual gobierno, la dirección general departamental sirve de coordinadora de todos los sectores de la prefectura. Este es el ente que procesa toda la información para la toma de decisiones del Prefecto. Sin embargo, éste es un nivel de coordinación excesivamente alto para la discusión específica de las acciones y la construcción de una metodología concreta para que el tema de género opere transversalmente.

Recomendaciones y sugerencias

En agosto de 1997 se ha iniciado una nueva etapa en el gobierno boliviano con el cambio en los partidos políticos que ostentan el poder. Ello está suponiendo una remodelación administrativa que puede constituir el marco idóneo para solucionar los problemas que largamente han debilitado la acción de la DGAG. Hay algunas circunstancias especialmente favorables para ello, puesto que, en primer lugar, la SAG pasa a depender del Ministerio de Desarrollo Sostenible, cuyos campos de acción tienen ya como característica la necesidad de transversalidad; en segundo lugar, están bajo la responsabilidad de una Vice-ministra y no de un Secretario, cuyas actitudes personales hacia el tema son enteramente distintas, como hemos podido comprobar; y en tercer lugar, la actual vice-ministra goza de un poder e influencia políticas que no tuvo la SAG en ningún momento anterior. Estas circunstancias favorables deben ser aprovechadas para convertir definitivamente la equidad de género en una política de Estado, no sujeta a vaivenes partidarios ni a opiniones o simpatías personales.

Como se ha apuntado al principio de este apartado, la transversalidad de las políticas de género apunta a la acción de toda la sociedad, aunque debe iniciarse en los niveles de la administración. Por ello, sugerimos trabajar, en los tres niveles de la administración, con un doble objetivo:

a) Como primera medida, y en forma prioritaria, institucionalizar las instancias de coordinación con otros sectores dentro de la administración pública, de modo que dejen de depender de vaivenes políticos y de buenas voluntades personales.

b) Como segunda medida a realizar lo antes posible, es recomendable institucionalizar las instancias de coordinación con diversos sectores de la sociedad civil, de manera que vayan también incorporando en forma progresiva la transversalidad de género.

Nivel Nacional:

Para institucionalizar las instancias de coordinación sugerimos la creación de un Comité o Consejo de coordinación interministerial, presidido por la Vice-ministra de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, y formado por un Director o Directora General de cada Ministerio, encargado de coordinar la acción de su Ministerio en relación a las cuestiones de género. Este comité, con una periodicidad de reunión de dos veces al año, es el que puede acordar las grandes líneas de inserción de las necesidades e intereses de las mujeres en las diversas actividades del Estado. La directora general de la DGAG debe poder tener acceso constante a los directores generales que conforman el comité, para resolver los obstáculos que pudieran surgir en el desarrollo de los programas acordados.

Los acuerdos tomados en este Comité, que tienen como base el Plan de Igualdad vigente en cada momento, deben ser después concretados en programas. Para ello se puede operar sobre la base de convenios bilaterales marco que cada año se concretan en una addenda en la que se definen las acciones específicas, la forma de realizarlas y el presupuesto aportado por cada Ministerio. Las comisiones bilaterales de seguimiento, situadas ya al nivel de las unidades de programas, son las que deben dar operatividad a los contenidos acordados. El director o directora general de cada Ministerio que forma parte del comité es quien coordina la acción de las diversas direcciones generales dentro de su Ministerio, de modo que es el responsable político de la acción de su Ministerio ante el Comité, aunque en algunos casos puedan establecerse conexiones con otras direcciones generales para conseguir mayores precisiones técnicas.

La creación de este Consejo o Comité debería hacerse al más alto nivel posible; se sugiere contemplar la posibilidad de que sea creado por Ley, para, de nuevo, evitar su fluctuación en las remodelaciones administrativas. El Consejo trabaja a partir de actas aprobadas formalmente, en las que al finalizar cada año pueda revisarse el cumplimiento de los acuerdos que se tomaron.

Por lo que respecta a la coordinación interna al Ministerio de Desarrollo Sostenible, ésta puede realizarse en el propio Consejo o puede tener otras instancias, de carácter menos formal; de hecho, es aconsejable el que se tomen ambas medidas, es decir, que exista una instancia de coordinación interna directamente dedicada a la transversalización de las políticas de género en los diversos ámbitos del Ministerio, y que los directores generales correspondientes formen parte también del Consejo Interministerial.

La creación de un Consejo Interministerial asegura la regularidad en la introducción de las políticas de género en los diversos ámbitos de la acción estatal. Sin embargo, puede ser completada, cuando sea necesario, con la presencia de la directora general en otros comités de carácter interministerial que tengan otros objetivos, y en los que es importante que se tenga en cuenta la opinión de la DGAG. Así, por ejemplo, si existiera un organismo de coordinación similar relativo al medio ambiente, sería útil que la Directora General formara parte de él, puesto que más allá de las políticas específicas acordadas cada año a desarrollar entre ambas instituciones, determinados aspectos de la política desarrollada por medio ambiente pueden afectar a las mujeres, y el organismo que las representa debe emitir su opinión al respecto.

Como segunda medida, y en forma paralela a la creación del Consejo, es recomendable la formación de un Comité Consultivo de carácter amplio, que no tiene funciones decisorias, sino de coordinación con la sociedad civil. De este comité consultivo pueden formar parte diversas instituciones de la sociedad civil: representación del Foro Político de Mujeres, de la Coordinadora de ONGs., de los

en cuenta para el desarrollo de las políticas acordadas en el Consejo Interministerial. De hecho, existen ya instancias informales en las que la DGAG se coordina con diversos grupos de mujeres, o que incluso han surgido por su impulso, como en el caso del Foro Político. Por tanto, se trataría únicamente de formalizar, en el momento adecuado, esta instancia de encuentro, vinculándola al mecanismo nacional para tener un mayor reforzamiento mutuo y evitar suspicacias y enfrentamientos entre la acción del Estado y la de la sociedad civil, a la vez que se amplía notablemente el número de instituciones participantes y se ofrece por tanto un foro de concertación amplio para las mujeres.

Nos hemos referido hasta aquí a las medidas que podrían tomarse en el ámbito del ejecutivo, y que son las fundamentales. Sin embargo, dada la debilidad de la presencia de las políticas de género observada también en el ámbito legislativo, sería útil considerar la formación de una comisión conjunta Congreso-Senado, formada por representantes de los diversos partidos, que estuviera informada de los proyectos legislativos de la DGAG y pudiera discutirlos e impulsarlos.

Nivel Departamental:

Al nivel departamental los problemas de coordinación que se plantean son muy semejantes, aun cuando las funciones sean distintas de las que desempeña el nivel nacional.

Las sugerencias que podemos hacer se orientan también hacia la consolidación de las instituciones encargadas de llevar adelante las políticas de género y de una coordinación que adquiera un carácter institucional para sistematizar y asegurar las posibilidades de la transversalidad.

Según la información obtenida en la Prefectura de Sucre, la estructura administrativa departamental reproduce en gran medida la estructura nacional, aun cuando en algunos sectores los servicios de la Prefectura son delegados de los Ministerios mientras que en otros pertenecen a la propia Prefectura. En este momento se está dando una mayor flexibilidad a las estructuras administrativas de las Prefecturas para que organicen sus organigramas adaptándolos a las necesidades propias.

Respecto de la ubicación institucional de la Unidad de Género, las informaciones recogidas apuntan a que existirá, a nivel departamental, una dirección de desarrollo sostenible con personal local; es en esta dirección donde quedaría ubicada la unidad de género.

Teniendo en cuenta todo lo dicho anteriormente respecto de las dificultades que han experimentado las unidades de género para trabajar transversalmente con los

En la organización establecida por el gobierno anterior, la instancia departamental que hace las funciones de coordinación de todos los sectores es, como se ha dicho, la dirección general departamental. Sin embargo, esta no es una instancia adecuada para realizar en ella la transversalidad de género, puesto que se sitúa a un nivel excesivamente alto para que intervenga en ella la unidad, y, a la vez, tiene funciones demasiados generales para tratar en detalle los programas. Por ello, se sugiere la creación de una instancia de coordinación específica en la que pueda prepararse el plan operativo departamental transversalizado desde el punto de vista del género.

Aparentemente el nivel más indicado para crear esta instancia, que repetiría la forma de comité o consejo sugerido para el nivel nacional, es el nivel de la dirección departamental de desarrollo sostenible. Es decir, se trataría de crear un comité, presidido por la persona que ostenta la dirección de desarrollo sostenible, y del que forma parte un director/a de cada uno de los sectores que conforman la administración departamental: educación, salud, gestión social, etc., ya se trate de funcionarios delegados de los Ministerios o de personal propio de la Prefectura.

IV.5. PRINCIPALES LINEAS DE TRABAJO, FUNCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE LA SAG

Vamos a considerar, en este apartado, las características de la SAG a nivel nacional, tanto en la elección de líneas de intervención prioritarias como en sus funciones y la idoneidad de su organigrama y personal para realizarlas.

IV.5.1. PRINCIPALES LINEAS DE TRABAJO ADOPTADAS POR LA SAG

Hemos expuesto ampliamente, en apartados anteriores, el trabajo realizado por la SAG en términos de descentralización y transversalidad. Es necesario ver ahora cuáles han sido sus opciones en términos de contenidos.

Las líneas de trabajo que hay que emprender para llegar a la igualdad entre hombres y mujeres son múltiples; ello queda perfectamente claro en la Plataforma para la Acción emanada de la Conferencia de Beijing. Sin embargo, no todo puede realizarse a la vez, y es necesario priorizar, teniendo en cuenta tres criterios básicos.

a) Necesidades más urgentes de las mujeres en cada contexto social, sea a corto plazo, sea a largo plazo, según el tipo de problemas que se consideren.

b) Receptividad hallada en el país y en los diversos actores y grupos sociales para poder desarrollar un determinado ámbito de políticas.

c) Medios y recursos disponibles, tanto en términos de personal capacitado como de recursos económicos y de infraestructura.

En los informes anteriores realizados para ASDI, así como en las entrevistas mantenidas durante nuestra estancia en Bolivia, se hizo patente cuales habían sido las líneas prioritarias de la SAG en sus inicios y por que razones. Destacan especialmente tres líneas:

- La línea de las reformas legales, con la intervención y revisión de la legislación existente, como base indispensable del cambio de legalidad y de la difusión de derechos igualitarios para las mujeres.

- El desarrollo del discurso de género, para dar a conocer el problema de la discriminación de las mujeres, del que apenas se tenía conciencia en Bolivia al inicio del período. Sólo si la sociedad va comprendiendo que existe un problema, que este problema tiene una naturaleza social, y por tanto modificable, y que la situación existente es injusta, es posible reclamar el concurso de los diversos actores - administración, sociedad civil, etc.- para modificar la situación existente.

Esta es una condición general que han experimentado todos los países en la etapa de creación de los mecanismos impulsores de políticas de género, y por consiguiente la opción de la SAG es totalmente pertinente. Para ello se recurrió a dos formas de difusión cultural: las campañas y búsqueda de resonancia en los medios de comunicación, y el desarrollo de instrumentos de capacitación, como manuales, guías, cursos o talleres, como medida para difundir un punto de vista de género.

- El desarrollo de la lucha contra la violencia doméstica como eje central de intervención en la sociedad para cambiar las condiciones de vida de las mujeres.

Este eje es totalmente pertinente desde el punto de vista de las necesidades de las mujeres, especialmente en unas culturas que toleran el maltrato familiar. El sólo hecho de condenar legalmente la violencia doméstica es ya positivo, puesto que deslegitima unas conductas consideradas socialmente aceptables o incluso normales hasta el momento. Por otra parte, el desarrollo de este eje tenía una ventaja táctica: no interfería con ningún otro ámbito de la administración y por lo tanto no suscitaba problemas de competencia. Sin embargo, la lucha contra la violencia doméstica plantea siempre otro tipo de problemas:

- a) subraya los conflictos entre hombres y mujeres, tendiendo a enfrentarlos, y por consiguiente, suele generar un notable rechazo de los hombres hacia la acción de los organismos de género, que no son vistos como organismos de promoción de las mujeres

sino de control de los hombres.

b) para que la política desarrollada en términos de lucha contra la violencia sea efectiva necesita contar no sólo con medios policiales y apoyo legal, sino también con sistemas de reinserción de las mujeres, de modo que puedan restablecer su confianza en si mismas y rehacer su vida en espacios distintos a los del domicilio familiar. De lo contrario hay el peligro de contribuir a exacerbar la violencia. Pero para ello se necesita contar con medios importantes, que permitan separar a la mujeres y a sus hijos e hijas del domicilio familiar, cuando sea necesario, y mantenerlas con medios públicos durante un tiempo relativamente largo, hasta que puedan encontrar nuevos medios de vida.

c) la violencia es más una consecuencia de las situaciones de marginación, pobreza, frustración y dominación que una causa de ellas. Para poder salir de tales situaciones hay que empoderar a las mujeres, según el término de Beijing, y destacar en mayor medida su fortaleza que su victimización.

En la etapa 1996-97 la SAG amplió considerablemente las líneas de acción, a través de la concreción en programas educativos, laborales y de salud, con resultados de diversa amplitud, pero totalmente estimables si se considera el poco tiempo transcurrido. Una realización importante, que queda como base para la acción del actual gobierno, es el Plan Quinquenal 1997-2001, que ordena las acciones a realizar teniendo en cuenta los resultados de la Plataforma de Beijing.

Recomendaciones y sugerencias

En relación a la priorización de determinadas políticas sobre otras, la sugerencia de estas evaluadoras para la etapa actual sería:

a) Mantener las tres líneas iniciadas, pero variando su visibilidad. Poner énfasis público en el cambio legal sólo en casos de leyes muy destacadas; mantener una presencia muy constante, pero no triunfalista, en los medios de comunicación, para seguir legitimando y normalizando la perspectiva de género; e incrementar los recursos en la lucha contra la violencia, pero bajando su visibilidad pública, o dicho de otro modo, sin que ella sea la carta de presentación de las políticas de género.

b) Visibilizar la acción del Vice-Ministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, por lo que se refiere al género, y la DGAG, como su organismo ejecutor, sobre un ámbito específico, en el que puedan presentarse resultados indiscutibles para toda la población. Dadas las condiciones de Bolivia parece que lo más adecuado sería la elección de las políticas educativas, como base para el empoderamiento de las mujeres, que debe conducir las tanto a una mayor valoración en el mercado de trabajo como a una exigencia de sus derechos de ciudadanía. Para ello habría que considerar hasta que punto es posible coprotagonizar esta acción con el Ministerio de Educación, dado que se ha hecho patente que en la etapa anterior éste recibió mal algunos intentos de la SAG en este sentido.

c) Desarrollar en la mayor medida posible las políticas de salud y actividad laboral, sin darles tanto relieve público, sino poniendo las bases para un amplio desarrollo futuro, especialmente en el ámbito laboral, que necesita primero de una serie de condiciones de inversión educativa y capacitación profesional.

d) En términos ideológicos, construir el discurso sobre dos ejes: la importancia de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, como elemento fundamental de la democracia, que supone igualdad de derechos y de posibilidades; y ello tanto por razones de justicia como por razones de aprovechamiento de todos los recursos humanos de que dispone el país. (Queremos señalar que, con la precariedad que supone la visita realizada por estas evaluadoras, nos ha parecido comprender que éste no es todavía un valor plenamente asumido en Bolivia, y que por tanto es fundamental crear una mentalidad que subraye la necesidad de la igualdad, o, en otros términos, el sentido de la ciudadanía, porque de otro modo las políticas de género chocan plenamente con la mentalidad de la población, que considera legítima la diferencia de roles entre hombres y mujeres). El otro eje es la necesidad de empoderamiento de las mujeres, eje transversal a la Plataforma de Beijing, y que necesita ser enfatizado. Precisamente porque las políticas de género deben comenzar por elementos muy básicos, muy cercanos a las necesidades fundamentales de la población, es necesario mantener un discurso diferenciador de las políticas asistencialistas o paternalistas, que no promueven la afirmación de los derechos de las mujeres ni ayudan a fortalecer su conciencia de ciudadanas. Por otra parte, el mantenimiento de este tipo de discurso permite mantener unidos los objetivos de diversos sectores de mujeres: las mujeres de la clase media, que reivindican un discurso de derechos individuales, y las mujeres rurales y de áreas marginales que necesitan urgentemente apoyos para el acceso a la educación, la salud y el trabajo.

IV.5.2. FUNCIONES DE LA DGAG

La construcción de los organismos que impulsan las políticas de género entraña un proceso en el que las funciones van cambiando a medida que estas políticas se van transversalizando, de modo que hay que ser muy flexible respecto de las normas que fijan su responsabilidades. En una etapa inicial, el único organismo impulsor de políticas de género, desde el Estado, es el mecanismo gubernamental a nivel nacional. Por lo tanto, en esta etapa debe cumplir funciones normativas, descentralizadoras, transversalizadoras e incluso ejecutoras. Sin embargo, a medida que otros organismos o sectores de la sociedad han tomado a su cargo la ejecución de las políticas de género, las funciones del organismo nacional van variando.

Este es también el proceso seguido por la SAG. En una primera etapa ejecutó programas, a la vez que creaba las condiciones para la descentralización; en el período evaluado, 1996-97, trató de traspasar la ejecución de programas a las unidades de género departamentales; si no pudo hacerlo plenamente fue por la falta de disponibilidad de las Prefecturas para acoger a las unidades de género e integrarlas en su estructura. Por ello las unidades departamentales tuvieron que seguir dependiendo económica y

técnicamente de la SAG, lo cual supone que ésta mantenía su papel en la ejecución.

Recomendaciones y sugerencias

En el futuro, y en la medida en que las unidades dependan directamente de las Prefecturas, las funciones de la DGAG deben ir variando, y concentrándose en:

- la representación internacional y la relación con los organismos donantes, la obtención de fondos para la sustentabilidad de su acción
- la función normativa y planificadora
- la construcción del discurso de género vehiculado desde el gobierno y su difusión
- el impulso a la transversalidad y el establecimiento de los principales ejes de acción
- la construcción de redes de mujeres, tanto para su apoyo y fortalecimiento mutuo como para consensuar y fortalecer las políticas del organismo
- la formación de capacitadoras y la creación de materiales que puedan distribuirse localmente o servir de guía a los materiales locales
- el lanzamiento de programas-piloto que una vez validados puedan ser asumidos por las unidades de género
- el impulso a la investigación sobre la situación de las mujeres y sobre los instrumentos para su seguimiento, la relación con las Universidades y la evaluación de los resultados logrados
- la coordinación de las unidades de género a nivel departamental o municipal, como se ha expuesto más arriba (apartado IV.3.)

Sin embargo, se recomienda de nuevo una gran flexibilidad respecto de sus funciones, dado que la DGAG debe seguir supliendo las funciones que no sean totalmente asumida a nivel local, puesto que lo más importante es mantener y preservar los aspectos institucionales ya logrados. Por ello, y dado que se trata de un organismo todavía muy joven, es posible que deba asumir aun funciones ejecutoras en forma sustitutoria cuando sea necesario.

IV.5.3. LA ORGANIZACION INTERNA DE LA DGAG

Respecto de la organización interna de la DGAG, hay que poner de manifiesto cuatro tipos de problemas, dos de los cuales proceden de la etapa anterior, y dos que pueden originarse en la actualidad.

a) En la etapa anterior el organigrama de direcciones de la SAG sigue una lógica poco sistemática, como consecuencia de la necesidad de adaptarse a cambios de funciones muy rápidos al ser un organismo de creación reciente, que amplía de continuo sus horizontes de acción; y, al mismo tiempo, aparentemente más motivada por la capacidad de las personas que ocupan los puestos que por el diseño estricto de las acciones a realizar. Así, parece evidente que una nueva estructura interna es necesaria, y, de hecho, está ya en curso en el momento en que se realiza la recogida de información para esta evaluación.

b) el segundo problema heredado de la etapa anterior es el de la consolidación del personal del que dispone la SAG. Durante 1996 se trató de incorporar el personal al Servicio Civil, como medida básica para dar continuidad al programa. Inicialmente muchas de las personas ya contratadas por la SAG ocuparon puestos del Servicio Civil, pero a niveles muy bajos; a medida que aumentaban sus responsabilidades y su capacitación pero no su sueldo muchas de ellas renunciaron. A pesar de todos los intentos hechos para reconvocar los puestos no se produjo la consolidación, hecho que se deriva de la debilidad del Servicio Civil y de la falta de una carrera que permita pasar de unos niveles a otros. Obviamente se produjeron desencuentros con el Servicio Civil, desencuentros que son también frecuentes en estos casos, dado que los organismos impulsores de políticas de género son nuevos en la administración y a menudo sus requisitos no son comprendidos por ésta, que suele considerar que se trata de formaciones más parecidas a las ONGs que a la administración. Se trata, de nuevo, de un problema que no es específico al caso boliviano, aun cuando tenga diversas modalidades según países.

Estas dificultades han supuesto que la situación del personal no ha quedado suficientemente consolidada, a pesar de que éste había sido un compromiso adquirido con ASDI. De nuevo, no puede culparse a la SAG de no haberlo logrado, sino a otras estructuras del Estado, débiles en cuanto a la estabilidad del personal y creadas desde mentalidades y capacidades muy distantes de las de las políticas de género. Pero lo cierto es que ha tenido que financiarse personal desde otros recursos, y que se han mantenido los contratos pero no existe ninguna garantía de continuidad para muchas de las personas que trabajan en la DGAG.

c) El tercer problema está estrechamente relacionado con el anterior, y surge al producirse el cambio de gobierno. Al no estar consolidado el personal en sus puestos, existe el riesgo de que por razones de desconfianza política mutua una parte importante de la personas que han formado la SAG, tanto a nivel nacional como departamental y

municipal, renuncien a sus puestos o no sean recontratadas. Ello supondría una pérdida importantísima de recursos humanos, que podría comprometer la acción del organismo en los próximos años. En efecto, en los años transcurridos se ha acumulado una capacitación y una experiencia de valor incalculable, dado que la capacitación para este tipo de políticas no puede realizarse en las Universidades, sino que en este momento se hace, en casi todos los países, a partir de la experiencia, la voluntad casi militante, el recurso al método del ensayo y error y la utilización de capacidades y redes personales para establecer contactos, animar proyectos y garantizar acciones. Es evidente que la débil institucionalización y consolidación del personal representan, en este sentido, una amenaza a la continuidad de una política que debe ser una política de Estado.

d) El cuarto problema que puede surgir en esta nueva etapa política ha sido apuntado ya en el apartado 2. Una baza muy favorable en este momento es la mayor capacidad de acción política de la actual Vice-ministra, pero ello no debería redundar en una pérdida del nivel jerárquico y visibilidad pública de la actual dirección general. Es decir, la capacidad personal de la responsable del Vice-ministerio debiera ser utilizado para fortalecer el organismo, no para suplir sus deficiencias, puesto que de otro modo el cambio de responsabilidades puede dejar a la institución en una posición más débil de la que tuvo en el pasado.

Este temor no es de carácter retórico. De hecho, el nivel institucional de la SAG ha sufrido ya una merma, dado que ha pasado de Subsecretaría a Dirección General; aun cuando ello no compromete su capacidad actual, dado que este descenso queda compensado por la presencia de una Vice-ministra sumamente activa, administrativamente la DGAG ha perdido competencias y relieve, lo cual es negativo desde el punto de vista de su capacidad de relación y desde el punto de vista simbólico, y puede tener consecuencias negativas en el futuro.

Recomendaciones y sugerencias

En relación al primer problema enunciado, relativo a la estructura de la DGAG, nuestras sugerencias son las siguientes:

Sabemos que en el momento actual se está realizando una reestructuración interna de la Dirección General, que, obviamente, no puede aun ser evaluada. Emitimos aquí algunas sugerencias respecto de una posible reestructuración únicamente por si pueden servir como ideas generales a tener en cuenta.

En opinión del equipo evaluador, las principales líneas que podría fomentar la Dirección General en esta próxima etapa son: la descentralización, la transversalidad y la construcción y difusión de un discurso de género que vaya impregnando a la sociedad. Por ello, la estructura sugerida no debería seguir la lógica de los sectores - salud, trabajo, violencia, educación, etc.- sino la de las líneas de relación: la línea vertical, de coordinación con los organismos departamentales y municipales, y la línea horizontal, de coordinación con los Ministerios y al interior de la administración. La primera es más una línea integradora, de relaciones con diversos grupos sociales a distinto nivel territorial. Debería integrar también la relación con ONGs, mujeres políticas, etc. La segunda es una línea de definición de programas y experimentación. A ellas habría que añadir una tercera línea -o dirección, en los términos de la administración- que integre todos los elementos de carácter cultural: investigación, capacitación, difusión y evaluación. El caso de las reformas legales es un tanto peculiar, y puede ser una dirección anexa a la dirección general.

Este tipo de ordenamiento tiene varias ventajas. La definición de programas y la planificación pueden seguir la misma lógica, porque recaen en una misma directora, aunque al siguiente nivel jerárquico tengan responsables diversas para cada sector, que son las especialistas que deben tener el máximo conocimiento técnico, mientras la directora debe sobre

todo poder manejar recursos y formas de acción.. Al mismo tiempo, se unifican los criterios de relación con los organismos locales y se ordenan los contactos a mantener, dado que una única dirección se hace cargo de la coordinación vertical. Y la dirección de capacitación y medios de comunicación puede unificar el tipo de mensajes y de estudios y materiales a realizar, que de otro modo va generándose de modo separado en cada dirección y puede dar lugar a contradicciones o repeticiones.

Las relaciones internacionales tienen un carácter un tanto especial. Es un tema que no hemos visto desarrollado en la SAG, y por consiguiente habría que verlo con mayor detalle antes de emitir una opinión, en función del tipo de intercambios mantenidos. Puede depender de la dirección encargada de la transversalidad, puesto que debe mantener una relación sostenida con el Ministerio de Exteriores, o ser directamente dependiente de la dirección general, si los contactos son sobre todo utilizados para organizar viajes de representación a encuentros internacionales. Depende, naturalmente, del tipo de intercambios que se quieran mantener.

Respecto del problema de la estabilidad del personal del organismo, lo único que cabe decir es que sería deseable llegar lo antes posible a una plantilla estable y adecuadamente remunerada, si no se quiere perder eficacia; la preparación y pérdida constante de personal en estos organismos es un despilfarro económico y social que tiene un alto coste para las mujeres. Sería necesario negociar el que el personal estable fuera pagado en su mayor parte con fondos del TGN, de modo que los recursos procedentes de la cooperación pudieran invertirse en los programas.

Ahora bien, aunque los obstáculos para ello puedan parecer a veces de orden burocrático, se trata, generalmente, de decisiones políticas; de modo que habría que aprovechar la actual coyuntura y reestructuración para lograr una mayor dotación de personal para la Dirección General y conseguir la estabilidad de este personal en sus puestos de trabajo.

En relación al tercer problema enunciado, el peligro de pérdida de personal cualificado en esta etapa de cambio político, nuestra recomendación es que se hagan todos los esfuerzos necesarios, tanto por parte de las nuevas responsables como de las personas que han trabajado en la SAG, para llegar a acuerdos. En nuestra estancia en Bolivia hemos escuchado dos versiones del tipo de problemas existentes que no concuerdan entre sí, lo cual muestra que hay un problema de desconfianza y de falta de entendimiento que acabará perjudicando las posibilidades reales de avance. Aunque conocemos la existencia de una lógica partidaria en los cambios de gobierno, ésta es una ocasión para que las mujeres muestren su capacidad de alianza en determinados temas que les conciernen y la continuidad de su trabajo, entendido como una política de Estado y no de partido. Las nuevas responsables deben tener en cuenta que la pérdida de la experiencia y contactos acumulados no sólo rebaja la eficacia de la acción de la institución, sino que destruye muchos de los programas

Por todo ello insistimos en la conveniencia de mantener a todas las personas que han trabajado de una manera válida, especialmente si sus cargos son técnicos.

Finalmente, en relación al nivel jerárquico de la Dirección General, hay que insistir también en que este organismo tenga las máximas competencias posibles y la máxima visibilidad social, y ello, en términos de institución, no únicamente en términos de las personas que hoy lo ocupan. A nuestro juicio hubiera sido excelente que hubiera podido mantener su autonomía económica -es decir, la administración de sus propios recursos-, que mantenga su propio gabinete de comunicación con los medios de comunicación, etc., para evitar al máximo las limitaciones que podrían derivarse, en el futuro, de un cambio de personal político.

IV.6. ASPECTOS FINANCIEROS Y RELACION CON DONANTES

IV.6.1. ASPECTOS FINANCIEROS

La debilidad más notoria de la SAG -que es a la vez un indicador de su debilidad política- es su dependencia financiera de donantes externos, y la escasez de recursos propios procedentes del propio Tesoro General Nacional (TGN). Cuando se instala el Programa Nacional de la Mujer, los recursos proceden exclusivamente de la cooperación externa. En 1994, con la creación de la Subsecretaría, se logra incorporar el programa dentro del presupuesto nacional, pero con cantidades menores a las establecidas por los Convenios de cooperación. A lo largo de los últimos años se consiguió aumentar el monto procedente del TGN, a partir del esfuerzo de la SAG por hallar nuevos recursos, dado que a medida que fue abriendo su programa a otras agencias de cooperación, la contraparte ha tenido que ampliarse de acuerdo a la obligaciones contraídas en los Convenios.

De esta manera se consiguió que el TGN asumiera el monto de los gastos corrientes, pero sólo se ha cubierto, hasta la actualidad, una mínima parte del personal administrativo, infraestructura y servicios básicos. Ello ha ocasionado un gran número de problemas, retrasos en los cobros de salarios, etc.

Según las previsiones del actual gobierno, se prevé invertir cinco millones de dólares en los próximos cinco años; la aportación del gobierno es únicamente el 10% del presupuesto total.

IV.6.2. RELACION CON DONANTES Y CUMPLIMIENTO DE ACUERDOS Y RECOMENDACIONES

Con todo, la sostenibilidad de la Dirección General de Asuntos de Género no parece comprometida, dado el interés de la cooperación externa por el tema, tanto en el caso de la cooperación sueca como holandesa y otras agencias. La creación del comité interagencial de género, que reúne a todas las agencias donantes para coordinar sus esfuerzos, es un mecanismo que parece asegurar la continuidad tanto en el mantenimiento del organismo como de los programas.

Con los recursos obtenidos a través de las diversas fuentes la SAG ha llevado a cabo un despliegue importante, como hemos visto, tanto en términos de descentralización como de multiplicación de programas. Parece que en algunos casos los fondos no fueron utilizados exactamente para las finalidades acordadas, pero observando la relación inversión/actividad realizada parece de todo punto evidente que los recursos se usaron en forma adecuada.

En relación al cumplimiento de los compromisos adquiridos entre el gobierno boliviano y Asdi en septiembre de 1996, la revisión de documentos, una vez cotejada con el trabajo realizado, ha mostrado que pueden establecerse diferencias entre el grado de cumplimiento llevado a cabo por parte de la SAG y el que se observa por parte de organismos distintos a ésta. En todos los casos se ha realizado un esfuerzo de poner en marcha los mecanismos acordados, pero la eficacia del avance es diversa. Así, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Humano hizo un esfuerzo de incremento de la presencia del tema del género, pero no en toda la administración, sino únicamente en el propio Ministerio. Con todo, se trata de procesos lentos, que no pueden forzarse porque si se hace pueden llegar a provocar situaciones contraproducentes, si no son suficientemente entendidos en otras áreas de la Administración. De hecho, la idea del Ministro era proceder con cierta lentitud respecto de los otros Ministerios, reforzando, sobre todo, elementos de políticas públicas de un interés asistencial, que aparecen por tanto mucho más legitimadas que las que buscan de una manera más directa subrayar las necesidades de las mujeres. Se cumplió, de todos modos, el compromiso de incorporación del presupuesto de la SAG en el Presupuesto General de la Nación. Se observan también algunas deficiencias en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la SNAEGG.

En los compromisos contraídos por la SAG, como hemos dicho, el grado de cumplimiento es elevado: se presentaron los resúmenes de los Planes anuales, así como el del Plan operativo para 1996 y el correspondiente ajuste presupuestario y se realizó un Plan Quinquenal (1997-2001). Quedó pendiente la reestructuración administrativa de la SAG por las dificultades halladas en relación al reclutamiento por la vía del Servicio civil, dificultades a las que ya nos hemos referido anteriormente.

En cuanto al cumplimiento de las recomendaciones procedentes de la segunda

evaluación realizada por Teresa Valdés en junio de 1996, su grado de cumplimiento es también diverso. En términos generales, la SAG desarrolló todas las recomendaciones referidas a regionalización, descentralización y transversalización, como hemos expuesto ampliamente en apartados anteriores; el grado de consecución de resultados dependía, de todos modos, de la aceptación hallada en los diversos departamentos y municipios, y en cualquier caso se trata de un proceso que difícilmente podía culminar en un año. En términos de planificación, elaboró el nuevo Plan Quinquenal y se centró en el trabajo de promoción de ciudadanía entre las mujeres y de lucha contra la pobreza. Amplió su presencia y apoyos en la sociedad civil. Etc. Es decir, en conjunto actuó en todas las direcciones recomendadas. Su cumplimiento fue menor en términos de restructuración interna, por las razones más arriba apuntadas de dificultades de consolidación del personal y de falta de recursos más amplios para poder atender todos los frentes abiertos en tan escaso periodo temporal.

V. CONCLUSIONES

A la hora de establecer las conclusiones relativas a la evaluación de los avances realizados por la SAG en el periodo 96-julio 97, e incluso para el total del periodo de su existencia, es necesario tener claramente en mente las características generales del marco en que se inscribe su acción.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la SAG plantea por primera vez en el marco del gobierno un tema que carece de tradición en Bolivia, que ha sido visto hasta el momento como propio de la acción de las ONGs y que no cuenta en el momento inicial con legitimidad democrática en la población. Los avances realizados deben ser medidos en relación a esta realidad y no en relación a situaciones ideales.

En segundo lugar, hay que valorar la inexistencia de cambios estructurales fuertes que dinamicen la introducción de las políticas de género como respuesta a situaciones nuevas. En el terreno económico no se observan grandes cambios respecto del periodo anterior, de modo que no se produce una creación de puestos de trabajo que por si misma impulse el cambio en la forma de vida de las mujeres. A nivel político es donde se observa una mayor dinamización de la situación global, dado que en el marco del gobierno 93-97 se emprenden reformas de gran calado, especialmente las dirigidas a fomentar la descentralización y la participación popular. Ello constituye el marco que hace posible el planteamiento de las políticas de género, pero se sitúa a un nivel inicial, en el que no hay todavía una exigencia fuerte del disfrute de ciudadanía por parte de la población.

En tercer lugar, y como consecuencia, en parte, de la situación económica y política, se constata que no existe un cambio de mentalidad en las mujeres que se

traduzca en una movilización fuerte y continuada. Si bien existe con anterioridad a la creación de la SAG un movimiento de mujeres capaz de plantear las necesidades de una política de género y de perfilar sus principales líneas de desarrollo, el nivel de presión sobre el gobierno para el desarrollo de tales políticas es escaso, en parte por la inexistencia de una tradición en la que las reivindicaciones populares tengan respuesta en reformas institucionales.

Por todo ello, la creación de la SAG supuso en su momento una novedad con escasos precedentes incluso en América Latina, y sus logros y avances deben ser considerados en función de la posibilidad misma de legitimar las políticas de género como políticas de Estado, a la vez que de lograr unos ciertos niveles de institucionalización y de legitimación de las propuestas de género.

Todo ello nos conduce a considerar que no es posible valorar lo conseguido por la SAG en función de las urgencias y necesidades, sino de las posibilidades y recursos de que dispuso, para una tarea de largo plazo que presenta siempre múltiples obstáculos.

En este sentido hay que valorar como altamente positiva la trayectoria del organismo y los logros alcanzados en sólo cuatro años, que podemos enumerar brevemente como:

- El primer logro es la creación y consolidación misma del organismo, y su visibilidad a nivel nacional y local. Está totalmente en la línea de las recomendaciones de Beijing.

- Se ha conseguido también visibilizar la problemática de género a nivel de toda la sociedad, como una problemática específica que necesita un tratamiento determinado y no se resuelve solo con medidas sociales generales.

- Se ha dado por finalizado el Plan anterior, que inicialmente abarcaba también 1997, y se ha diseñado un nuevo Plan Quinquenal de Igualdad de Oportunidades 1997-2001, siguiendo las directrices de Beijing.

- En el periodo 96-97 se ha completado la red de centros a nivel departamental y municipal, con unidades de género capaces de ejecutar una variedad de programas y Servicios Legales Integrales en muchos municipios, que son embriones para el desarrollo de prestación de servicios de género al nivel municipal, y se ha comenzado el proceso de transferencia de estos centros a los organismos de la administración local.

- Se ha avanzado en las reformas legales, especialmente con la aprobación de la Ley de Cuotas, que, si bien no ha dado los frutos esperados, constituye un buen precedente para las políticas de acción positiva.

- Se ha avanzado en la lucha contra la violencia doméstica, completando la

creación de brigadas policiales y expandiendo el tema de la violencia a programas de salud y de educación.

- Se ha avanzado en el diseño e implementación de políticas de género en educación, trabajo y salud, entrando en contacto con los Ministerios responsables de estos sectores, sensibilizando a parte de su personal y comenzando a lograr un diálogo para la transversalidad, hasta el punto de conseguir ya algunos programas comunes.

- Se han fortalecido los contactos con mujeres notables, tanto pertenecientes a partidos políticos como a diversos grupos profesionales, y también con asociaciones de mujeres a todos los niveles, y se ha impulsado el asociacionismo y la construcción de redes.

- Se ha realizado un enorme trabajo de sensibilización y capacitación, así como la publicación y difusión de materiales adecuados para ellas en diversos ámbitos de la vida social.

- Se ha preparado el camino para el seguimiento el cumplimiento de la recomendaciones de Beijing, a través de la construcción de una plataforma en la que participan muy diversos actores sociales.

Todo ello constituye un balance extraordinariamente positivo, si tenemos en cuenta que estamos refiriéndonos a un periodo de año y medio, aproximadamente, y de un organismo que ha tenido poco apoyo político y escasos medios tanto humanos como de infraestructura. En este sentido, el gran trabajo realizado muestra ser fruto de un fuerte compromiso personal de muchas de las personas que lo llevaron a cabo, más allá de las posibilidades políticas y materiales con que contaban y con un nivel de rendimiento que sobrepasa las habituales exigencias profesionales.

Las deficiencias observadas, que se refieren sobre todo a si no hubiera sido posible avanzar aun más, son menos achacables a la SAG que a dificultades generales de la administración boliviana, por una parte -falta de definición de una carrera en el Servicio Civil, falta de organismos adecuados a la transversalidad-, a la falta de apoyos políticos suficientes, por otra -el antiguo secretario del que dependía la SAG tendió a retrasar las decisiones, en lugar de impulsarlas-, a la reorganización de la administración a nivel departamental, que se halla aun en un proceso de construcción bajo una forma democrática, de mayor participación popular a nivel local, y a las resistencias de los Ministerios y del conjunto de la sociedad, finalmente, propias de todo proceso de cambio y especialmente notorias en el tema de género. Así, hay que subrayar que los incumplimientos que se observan en relación a los acuerdos con ASDI no se refieren a las partes que la SAG debía llevar a cabo, que efectivamente se cumplieron, sino a las partes que dependían de otros organismos, como el Servicio Civil o las Prefecturas y Municipalidades, que sólo muy parcialmente realizaron los cambios acordados.

Por tanto, se debería felicitar a la antigua SAG por su nivel de cumplimiento y sus logros, que, repetimos, son muchos y muy importantes en relación al escaso tiempo de que dispuso el organismo y a la dificultad de las tareas. Y habría que reclamar sobre todo a otras instituciones los apoyos necesarios para el mejor funcionamiento del organismo.

En relación a la etapa actual, consideramos que el nuevo equipo hereda una situación muy favorable para llevar a cabo las tareas encomendadas: existe un Plan hecho teniendo en cuenta las directrices de Beijing, una red institucional, un personal preparado, una legitimidad del tema. Resumiremos brevemente las recomendaciones realizadas en el apartado IV, en sus líneas fundamentales, para tratar de sacar el máximo de provecho a la herencia recibida.

VI. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que hacemos para la próxima etapa son las siguientes:

- a) Como línea absolutamente prioritaria dentro del trabajo del organismo de género, sería deseable proceder a la institucionalización, tanto de los servicios y oficinas departamentales y municipales como de los contactos transversales con los Ministerios y sectores. Hay que insistir en que en organismos muy nuevos en la administración, gran parte del trabajo realizado puede perderse si no se institucionaliza, cuando cambian las personas responsables. Las políticas de género deben ser políticas de Estado, y por tanto independientes de los partidos políticos y las personas que las dirigen temporalmente, como ocurre con la educación o la salud, aunque cada partido imprima sus prioridades a tales políticas.
- b) En segundo lugar, la experiencia muestra la necesidad de consolidar el apoyo de las mujeres, dado que la política de género debe tender a ser interclasista y apartidaria, y sostenerse sobre la base de la solidaridad de todas las mujeres; este proceso está en marcha, pero habría que reforzarlo e institucionalizarlo. En una fase más avanzada del desarrollo igualitario de hombres y mujeres pueden instalarse los mecanismos necesarios para que éstos sean también solidarios no por altruismo sino por conveniencia propia, pero en esta fase ello es menos prioritario.
- c) Desde el punto de vista del discurso, sugerimos orientarlo en dos direcciones: igualdad de oportunidades, que es más claro que equidad y más amplio, dado que es aplicable también a otras diferencias sociales; en esta fase es mejor que ciudadanía, término menos claro en sus contenidos; y empoderamiento de las mujeres, que juega a favor de su visibilidad en todos los planos. Rebajar, en cambio, el énfasis verbal sobre la violencia, aun cuando siga la lucha efectiva contra ella.

Recent Sida Evaluations

- 97/32 Diakonias arbete för mänskliga rättigheter och demokrati i Sydamerika. Juan-Enrique Bazán, Roberto Cúellar, Sara Martinez Bergström
Department for Latin America
- 97/33 Estatísticas Educacionais e Informatização no Ministério da Educação de Moçambique. Alicia Månsson, Richard Noonan
Department for Democracy and Social Development
- 97/34 Swedish Support to the Energy Sector in Eritrea. Ralph Kårhammar
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 97/35 Swedish Labour Market Projects in Latvia 1994 -1996. Susanne Oxenstierna, Henrik Huitfeldt
Department for Central and Eastern Europe
- 97/36 Swedish Support to Social Sciences Research Centres in Central America. Rubin Tansini, Alberto Nagle
Department for Research Cooperation, SAREC
- 97/37 Energy, Environment and Development Programme of the Stockholm Environment Institute. Daniel M Kammen
Department for Research Cooperation, SAREC
- 97/38 Biotechnology Research Projects: Tree Tissue Culture and Proteins/Enzymes as Biosensors. Indra K Vasil, Howard H Weetall
Department for Research Cooperation, SAREC
- 97/39 Sida Support to World University Service - South Africa (WUS-SA). Marcella Ballara, Shireen Motala, Lesley-Anne Wilkinson
Department for Democracy and Social Development
- 97/40 Swedish Labour Market Projects in Estonia 1994-1996. Susanne Oxenstierna, Henrik Huitfeldt
Department for Central and Eastern Europe
- 98/1 Sida Support to Telecom in Southern Africa. Lennart Königson, Karl Erik Olofsson, Kalevi Nykänen, Åsa Königson
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 98/2 Sida Support to the Banking Sector in Vietnam. Nguyen Van Dinh, Peter Gisle, Lisa Román, Börje Wallberg
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 98/3 Swedish Labour Market Projects in Lithuania 1995-1997. Susanne Oxenstierna, Henrik Huitfeldt
Department for Central and Eastern Europe
- 98/4 Den mänskliga faktorn. Samarbete mellan svenskt postväsende och den regionala posten i St Petersburg, Ryssland. Lars Rylander
Department for Central and Eastern Europe

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 795 23 44
Fax: (+46) 8 760 58 95

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 698 5133
Fax: (+46) 8 698 5610



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

S-105 25 Stockholm, Sweden

Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>