

EXPERIENCIAS
para la influencia



PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO EN BOLIVIA:

**20 AÑOS DE
EXPERIENCIAS**

PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO EN BOLIVIA:

**20 AÑOS DE
EXPERIENCIAS**

**PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO EN BOLIVIA:
UN PROCESO DE MÁS DE 20 AÑOS**

Documento basado en la investigación “Sistematización del Proceso en Fiscalidad y Derechos de las Mujeres”
de María del Carmen Sánchez.

Elaborado por Noelia Gómez, bajo la coordinación del equipo de Oxfam en Bolivia.

Coordinadora de Campañas e Incidencia: Verónica Paz Arauco
Coordinadora del programa Justicia de Género: Lourdes Montero
Oficial de investigación y MEL: Paola Miranda
Consejera en comunicación y campañas: Sandrine Muir-Bouchard |

Edición: Patricia Montes R.
Diseño Gráfico: Salinasanchez.com.
Fotografía portada: Alexandre Laprise 2016

CONTENIDO

Listado de siglas y abreviaturas	7
Presentación	9
■ 1. INTRODUCCIÓN	11
■ 2. CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL	12
2.1. Iniciativas de PSG pre Estado Plurinacional	12
Fase 1: el periodo neoliberal (1994-2005)	12
2.2. Iniciativas de PSG en la construcción del Estado Plurinacional (2006-2017)	14
Fase 2: el Estado Plurinacional (2006-2010)	14
Fase 3: nuevos caminos en el Estado Plurinacional (2011-2016)	16
■ 3. LA RUTA DE CAMBIO: HACIA LOS PSG	18
3.1. Fase 1: análisis del gasto público y trabajo a nivel municipal (1994-2005)	18
3.2. Fase 2: Asamblea Constituyente, promulgación de la CPE y de las leyes marco (2006-2010)	22
3.3. Fase 3: ampliación de alianzas e incidencia en las cartas orgánicas municipales (2011-2016)	26

■ 4. DEL ANÁLISIS A LA PROPUESTA: CONSTRUCCIÓN DE LA METODOLOGÍA	29
■ 5. MAPEO DE ACTORES CLAVE	31
5.1. organizaciones de mujeres y la Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles al Género	31
Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI)	32
Fundación Colectivo Cabildeo (FCC)	33
Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza (CPMGA)	34
Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE)	35
Centro Juana Azurduy (CJA)	35
5.2. La cooperación internacional	36
5.3. Otros actores y actoras	37
■ 6. GENERACIÓN DE EVIDENCIA	41
■ 7. CONCLUSIONES	44
7.1. Situación de la MNT-PSG hoy	44
generación de evidencia y aportes al proceso de incidencia	45
7.2. Sostenibilidad de los logros alcanzados	46
7.3. Retos a futuro	47
■ BIBLIOGRAFÍA	49

LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACOBOL	Asociación de Concejalas de Bolivia
ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
AMADBOL	Asociación de Mujeres Assembleístas Departamentales de Bolivia
AMUPEI	Articulación de Mujeres por la Igualdad y la Equidad
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CJA	Centro Juana Azurduy
CPE	Constitución Política del Estado
CPMGA	Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza
IFFI	Instituto de Formación Femenina Integral
IOC	Indígena Originario Campesino
FCC	Fundación Colectivo Cabildeo
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
MAS	Movimiento al Socialismo
MNT-PSG	Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles al Género
OTB	Organización territorial de base
PADEP	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza
PDES	Plan de Desarrollo Económico y Social
PDM	Plan de desarrollo municipal
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática, para Vivir Bien”
POA	Programa operativo anual
PSG	Presupuestos sensibles al género
RED ADA	Red Nacional de Trabajadores/as de la Información y la Comunicación
REMTE	Red de Mujeres Transformando la Economía
SPIE	Sistema de Planificación Integral del Estado
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNITAS	Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social
VIO	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades



PRESENTACIÓN

Los procesos de influencia liderados por organizaciones de la sociedad civil son una prioridad de las acciones de Oxfam en Bolivia. En esta ocasión, presentamos la experiencia de dos décadas de iniciativas de presupuestos sensibles al género (PSG) lideradas por cinco organizaciones de mujeres en el país.

Este documento, basado en la investigación “Sistematización del proceso en Fiscalidad y Derechos de las Mujeres”, a cargo de María del Carmen Sánchez, recoge los principales hitos, logros y desafíos de las iniciativas de PSG en Bolivia y su interacción con los cambios institucionales que vivió el país desde la década de los 90.

Este texto brinda información acerca de la relevancia de la generación de evidencia local y nacional sobre los PSG, los procesos de construcción conceptual y consolidación de alianzas, la dinámica continua de discusión metodológica y conceptual y su contribución al discurso, así como los desafíos de construcción de argumentos sólidos con capacidad de influir en las políticas y las leyes.

Creemos que esta sistematización recoge una parte fundamental de la construcción de las políticas públicas, y puede contribuir al debate técnico y político para afianzar la ruta hacia la institucionalización de la agenda de género en el país, en un momento particular en el que se delinearán las prioridades y mecanismos que definirán las nuevas reglas del Pacto Fiscal. Su presentación cobra mayor relevancia aún en el inicio de un nuevo ciclo de la planificación de las políticas públicas.

Ponemos esta experiencia a disposición de la sociedad civil boliviana, los líderes políticos y los decisores de políticas públicas a nivel local y nacional, con el objetivo de sumar esfuerzos para contribuir a la transformación de las condiciones de vida de las mujeres y a su emancipación, como parte de un proceso de transformación del Estado y de la sociedad.

La Paz, diciembre de 2017

Verónica Paz Arauco
Coordinadora de Campañas e Incidencia



1. INTRODUCCIÓN

Las iniciativas de los presupuestos sensibles al género (PSG) en Bolivia —entendidas como aquellas destinadas tanto a evaluar los presupuestos públicos desde una perspectiva de género, como a cambiar los procesos y las políticas presupuestarias, con el objetivo de que los gastos y los ingresos reflejen las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres y puedan producirse cambios en la recaudación y la distribución de los recursos asignados por ese presupuesto, de modo de lograr impactos positivos en la igualdad de género (Coello 2016)— forman parte de un flujo de fuerzas sociales y políticas de instituciones, organizaciones y colectivos de mujeres. Estas iniciativas se caracterizan por tener un carácter articulador de esfuerzos nacionales e internacionales frente a una causa común: transformar las condiciones de desigualdad de género ante la diferenciación sexual. Esta desigualdad fue construida culturalmente como desigualdad natural, que legitima la injusta desvalorización, inferiorización y subordinación de las mujeres respecto a la supremacía masculina en todos los órdenes de la vida.

En este marco, las iniciativas de PSG en Bolivia comenzaron con el objetivo de cerrar las brechas de desigualdad de género, visibilizar las diferencias de género en el diseño e impacto de la política fiscal, incidir para modificar los sesgos de género, e incluir la perspectiva de género en la planificación del desarrollo y en el diseño de los presupuestos, para garantizar una justa y equitativa distribución de la riqueza. Esto colocaba a la política fiscal y a los PSG como vehículos estratégicos para la igualdad de género y la equidad social.

El recorrido de estas iniciativas durante aproximadamente dos décadas no ha sido lineal. Se han desarrollado procesos complejos liderados por mujeres de la sociedad civil que han generado experiencias diversas con propuestas teórico-conceptuales, metodológicas, instrumentales, de emisión discursiva, organizativas, de estrategias para la incidencia política, de relacionamiento con el Estado, de alianzas entre mujeres y con otros sujetos sociales. También han generado cambios específicos, no sólo normativos e institucionales, sino en la dimensión humana y política de las mujeres que participaron en estos procesos, en su vida personal y en sus entornos sociales.

2. CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL

Las iniciativas impulsadas por UNIFEM (desde 2010, ONU Mujeres) en varios países muestran diferentes enfoques, metodologías, estrategias de incidencia, liderazgo técnico-político y resultados. En el caso de Bolivia, han seguido una trayectoria marcada por dos momentos sociopolíticos, diferenciados por la orientación política, los modelos de desarrollo, las características del Estado, la relación entre Estado y sociedad civil y el carácter de los sujetos sociales, lo cual tuvo una importante influencia en la dinámica y los avances. El primer momento (pre Estado Plurinacional) abarca de 1994 a 2005; el segundo momento (construcción del Estado Plurinacional), de 2006 a 2016. Sin embargo, se produce un quiebre a partir de 2011, lo cual nos permite identificar tres fases en el contexto político: i) 1994-2005; ii) 2006-2010; iii) 2011-2016.

2.1. INICIATIVAS DE PSG PRE ESTADO PLURINACIONAL

FASE 1: EL PERIODO NEOLIBERAL (1994-2005)

Es un periodo de despliegue y vigencia del modelo neoliberal, en el marco de los acuerdos del Consenso de Washington y su aplicación en el país desde 1985 con el proceso de ajuste estructural. En este contexto se realizaron reformas estatales que se caracterizaron porque el Estado deja de asumir un rol protagónico a favor del capital privado y del mercado. Es el periodo de la privatización de las empresas estatales, la reforma tributaria, la flexibilidad laboral y la desestructuración de los liderazgos sociales y políticos corporativos de representación de los trabajadores, que hasta ese momento habían tenido un papel interpelador hacia el Estado en la reivindicación de sus intereses laborales y salariales y de los intereses nacionales.

El ajuste estructural implicó costos sociales que se reflejaron en los altos índices de pobreza (según datos del Instituto Nacional de Estadística, en 1996 el 42% de la población se encontraba en pobreza extrema). El periodo de crisis económica y las variables de ajuste incidieron en el empleo y en los ingresos, y promovieron una inserción creciente de las mujeres en el mercado de trabajo, transformando el modelo tradicional en que el hombre era el único proveedor del hogar.

En la década de los 90 se introdujeron varias reformas estatales; una de las más importantes fue la descentralización administrativa, que implicó una reestructuración del Estado por la vía municipal. El proceso de municipalización —respaldado por la Ley de Participación Popular (1994), la Ley de Descentralización Administrativa (1995) y la Ley de Municipalidades (1999)— significó un tránsito histórico en el Estado y en la forma de relación con la sociedad civil.

Este proceso confluye con la aprobación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), cuyos contenidos se convirtieron en el catálogo de derechos y medidas que sirvieron de base para promover, desde las mujeres, procesos de transversalización de género, y para incorporar la perspectiva de género en la institucionalidad y gestión estatal. El objetivo es garantizar la equidad e igualdad de género y los derechos de las mujeres como derechos humanos.

Con este respaldo, en 1995 se crea la Subsecretaría de Asuntos de Género, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano. Desde este espacio se promovieron acciones de incidencia de las mujeres de la sociedad civil, entre las que destaca el proceso de incidencia en PSG. Se formularon políticas de igualdad de género y de protección de los derechos de las mujeres, y también se incorporaron contenidos de equidad de género y de derechos de las mujeres en las leyes de Participación Popular, Descentralización Administrativa y Reforma y Complementación al Régimen Electoral (1997).

La municipalización tuvo repercusiones trascendentales, dado el alcance de la reestructuración del Estado con la transferencia de poder del gobierno central al nivel local, y con la asignación de competencias y recursos a los municipios. El fenómeno emergente fue la constitución de poderes locales —que pronto se convirtieron en escenarios de disputa del poder local— y la promoción de la participación ciudadana como política pública, creando mecanismos de participación en los asuntos públicos y de una nueva alternativa para impulsar el desarrollo a través del desarrollo local, bajo el paradigma del desarrollo humano y del desarrollo sostenible.

Este nuevo espacio de relaciones entre Estado y sociedad civil, con espacios y mecanismos de participación ciudadana, fue proclive a la participación de las mujeres de forma representativa y directa. Desde la participación directa, se dinamizaron las organizaciones sociales de mujeres y la incorporación de las mujeres en los espacios dispuestos por ley —como las organizaciones territoriales de base (OTB) y los comités de vigilancia— y en los procesos de planificación participativa para agregar sus demandas en los planes de desarrollo municipal (PDM) y en los programas operativos anuales (POA). Se intentó incidir en estos últimos instrumentos mediante la incorporación de PSG y de una redistribución más justa de los recursos. Este proceso se prestaba a una participación más activa y a una vinculación más directa de la ciudadanía en la gestión pública y,

en este contexto, de las mujeres, quienes aprovecharon del momento para comenzar el trabajo en PSG a través de la generación de espacios de diálogo e incidencia a nivel local.

A nivel del régimen económico financiero, se destacan dos aspectos fundamentales que crearon condiciones para la participación propositiva de las mujeres: i) la concreción de la descentralización fiscal mediante la transferencia de competencias de recaudación para generar ingresos, recibir transferencias de recursos públicos de coparticipación y disponer autónomamente de los mismos; ii) el reconocimiento del derecho ciudadano a participar no sólo electoralmente, sino en el control, la fiscalización y la participación en instancias públicas y territoriales, con la planificación participativa y el control social como aspectos básicos a ser considerados en la institucionalidad estatal.

Las nuevas responsabilidades que asume el gobierno municipal para impulsar el desarrollo integral, equitativo y sostenible se condensan en la gestión pública, la cual se convierte en el nuevo espacio que promete incidencia política a las mujeres. Esto les permite e impulsa el ejercicio de sus derechos políticos básicos, como la participación, en el marco de las iniciativas de PSG.

2.2. INICIATIVAS DE PSG EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL (2006-2017)

En este periodo se distinguen dos momentos políticos. El primer momento corresponde a la fase inaugural de la construcción del Estado Plurinacional, que abarca desde 2006 hasta 2010; el segundo momento (entre 2011 y 2016) se caracteriza por la identificación de los giros políticos y económicos respecto al proyecto político de transformación del Estado y la sociedad.

FASE 2: EL ESTADO PLURINACIONAL (2006-2010)

El proceso de democratización que se extiende en la sociedad boliviana a partir de 2006, iniciado con la presidencia de Evo Morales y la instalación de la Asamblea Constituyente, brinda nuevas oportunidades políticas para el avance en los derechos de las mujeres y para su agencia política. El nuevo periodo político, caracterizado por nuevas construcciones ideológicas, políticas y simbólicas, por una nueva emisión discursiva, nuevos marcos interpretativos y propuestas frente a una realidad en transformación,¹ configuró también un nuevo horizonte político a las proyecciones de refundación estatal y de transformación de la sociedad, que fue adoptado en los planes de desarrollo, en el discurso y acción del Estado y de la sociedad civil.

1 El contenido discursivo es de un abordaje de construcción de la sociedad boliviana en democracia, con un desarrollo de carácter integral, de relaciones armónicas en la convivencia humana y con la naturaleza bajo el paradigma del Vivir Bien.

La legislación en materia de derechos de las mujeres dio pasos cualitativos importantes con su inclusión en la Constitución Política del Estado (CPE) y en el cuerpo de leyes que pretendían consolidar las reformas estatales (leyes marco),² convirtiéndose en la base para la exigibilidad, por parte de colectivos de mujeres, del derecho a ejercer sus derechos.³ Entre ellos figuraba el derecho a recibir una distribución más justa de los recursos económicos, es decir, a la inclusión de PSG en los marcos presupuestarios locales y en el nacional.

Un aspecto central de este proceso es la cualidad de la participación, que define nuevos perfiles de intervención para las mujeres en base a la paridad y alternancia en los órganos legislativos nacional y subnacionales. Sus alcances trascendieron la modificación de los espacios de representación y de poder en los ámbitos públicos estatales.

Con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) de 2010, se ponen en marcha las autonomías como parte de la nueva institucionalidad y gestión pública estatal. Las iniciativas en PSG continúan en esta fase de construcción de la institucionalidad autonómica, introduciendo en la nueva arquitectura normativa estatal propuestas para la emancipación de las mujeres y la transformación de la sociedad, en el marco y orientación de la despatriarcalización y la descolonización como aspectos centrales del nuevo paradigma del Vivir Bien.

Como parte de la reflexión y la tendencia a adecuarse a los procesos económicos articulados a los procesos políticos, culturales y sociales en curso, las iniciativas de PSG asumieron la perspectiva del discurso para la transformación del Estado y la sociedad contenido en la CPE. Asumieron también los referentes orientadores del proceso de cambio,⁴ tales como la descolonización y la despatriarcalización.

2 Ley del Órgano Electoral Plurinacional (16/06/2010); Ley del Órgano Judicial (25/06/2010); Ley de Régimen Electoral (5/07/2010); Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (9/07/2010); y Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (21/07/2010).

3 Con la promulgación de la CPE y las denominadas leyes marco, se establece el reconocimiento de un amplio catálogo de derechos de las mujeres, así como la inclusión explícita, como principio normativo y como parte de las disposiciones legales, de conceptos de equivalencia entre hombres y mujeres, equidad de género, igualdad de género, valorización del trabajo del hogar y otros que, además de pasar a formar parte del lenguaje jurídico y de las propuestas de desarrollo, tuvieron un uso cada vez más extendido por parte de la población.

4 Proceso que se inicia el año 2006, después de que Evo Morales, junto al Movimiento al Socialismo (MAS), asumiera la presidencia de Bolivia. A partir de este momento se inicia una revolución política y cultural que, basada en preceptos sobre la descolonización y la despatriarcalización, busca erradicar la herencia colonial y neoliberal en el país.

FASE 3: NUEVOS CAMINOS EN EL ESTADO PLURINACIONAL (2011-2016)

La amplia unificación lograda en torno al proceso de cambio tuvo un giro en la dinámica política del país a partir del conflicto generado alrededor del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS).⁵

La consecuencia directa de este hecho fue la ruptura del Pacto de Unidad, histórica e importante articulación política del movimiento indígena campesino del país, que jugó un rol fundamental en la elaboración de una propuesta integral que constituyó la base del nuevo texto constitucional. Esta fractura política definiría un nuevo momento político de confrontación entre fuerzas sociales. La reconfiguración del escenario político con un fraccionamiento de las fuerzas sociales promovió la emergencia de diversos movimientos sociales, entre ellos las organizaciones indígenas de tierras bajas y tierras altas, que en el proceso se fueron constituyendo en una fuerza opositora y en conflicto⁶.

En este complejo entramado político, las mujeres —quienes habían articulado fuerzas desde distintas organizaciones, movimientos y sectores de la sociedad para incidir en la nueva CPE— evidenciaron diferencias según su pertenencia a entidades matrices y adhesiones corporativas al partido de gobierno (Movimiento al Socialismo – MAS) o, en oposición, a expresiones feministas críticas al oficialismo. Esta división dificultó y complejizó las articulaciones entre mujeres de cara a una agenda política consensuada.

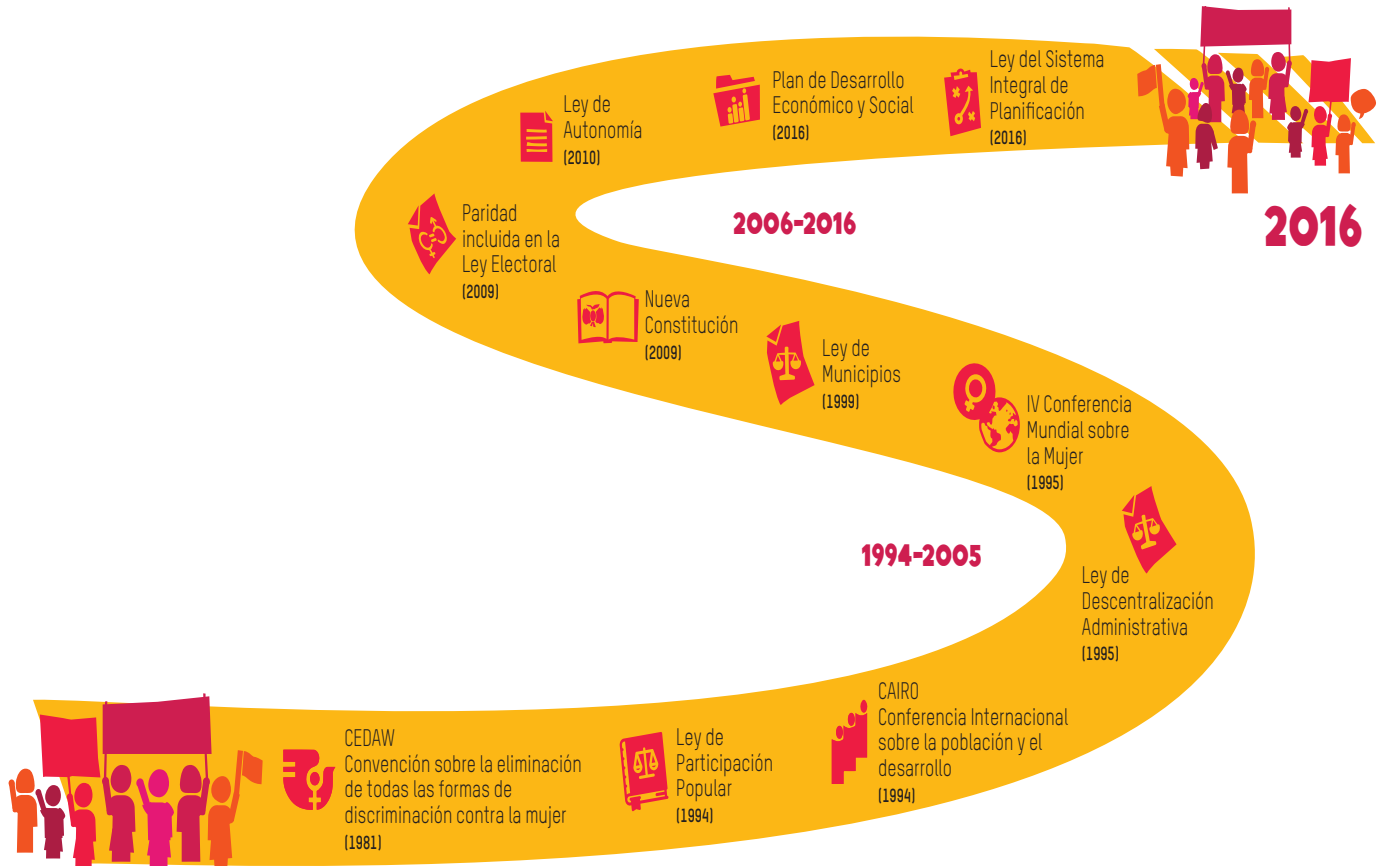
Los escenarios electorales posteriores a las elecciones nacionales de 2014, así como la realización de las elecciones departamentales y municipales de 2015, ahondaron más las diferencias, con repercusiones importantes en la institucionalidad estatal, tanto en el ámbito nacional como en el de las autonomías departamentales, municipales e indígena originario campesinas (IOC). Esto dificultó los procesos que estaban en curso a partir de las iniciativas de los PSG, y se añadió la imposibilidad de autoridades y funcionarios públicos de acceder a la información sobre el presupuesto, y la sospecha política respecto a las organizaciones no gubernamentales (ONG). A este complejo cuadro se añade el hecho de que disminuye el financiamiento de que disponían las ONG involucradas en las iniciativas de PSG.

5 Por la intervención policial a la VIII Marcha Indígena (25/09/2011), medida de presión en rechazo a la decisión del Gobierno de construir una carretera que atravesaría el TIPNIS.

6 Parte de los cuestionamientos sostienen la distorsión de los postulados del Proceso de Cambio en torno a los derechos de los pueblos indígenas y de la naturaleza, y la orientación extractivista del modelo de desarrollo que asumió el Gobierno.

Varios de los procesos de PSG fueron interrumpidos, se produjeron cambios de autoridades y se deslegitimó a algunos colectivos de mujeres con un largo recorrido de incidencia; todo ello supuso redefinir estrategias de trabajo, dejar procesos inconclusos e iniciar otros nuevos.

FIGURA 1. HITOS NORMATIVOS Y ESPACIOS DE REFLEXIÓN (1994-2016)



3. LA RUTA DE CAMBIO: HACIA LOS PSG

Los avances en la legislación respecto a los derechos de las mujeres y a la inclusión de la equidad de género en el régimen económico-financiero fueron producto de las propuestas y estrategias de incidencia política promovidas por colectivos de mujeres en el ámbito nacional y local.

Estos avances estuvieron condicionados tanto por el contexto político, económico y social, como por la dinámica misma de las cinco organizaciones que lideraron el proceso (Instituto de Formación Femenina Integral – IFFI, Fundación Colectivo Cabildeo, Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza – CPMGA, Red de Mujeres Transformando la Economía y Centro Juana Azurduy⁷). A continuación se describe este proceso, así como las estrategias implementadas hacia la incidencia política y normativa, el conocimiento (evidencia) generado, las alianzas establecidas y los logros alcanzados, teniendo como base de la estructura las tres fases descritas en el apartado anterior.

3.1. FASE 1: ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO Y TRABAJO A NIVEL MUNICIPAL (1994-2005)

El primer abordaje en PSG priorizó el estudio del gasto público y del Presupuesto General de la Nación (PGN) desde la perspectiva de género. Se aplicó la metodología de análisis presupuestario, basada en los referentes conceptuales, metodológicos e instrumentales de Budlender y a partir de tres criterios: financiero, cualitativo derivado del objeto de gasto, y categorías de gasto en función de impactos generados⁸.

7 En el acápite “Mapeo de actores clave” se hace una descripción detallada de estas cinco organizaciones.

8 El criterio financiero permite identificar el tipo de gasto comprometido que impide su reasignación a otros objetivos. El criterio cualitativo permite identificar el tipo de gasto con capacidad de contribuir a políticas sociales y políticas de equidad. Las categorías de gasto en función de impactos generados, que fue planteado por Sharp con el objetivo de: i) satisfacer demandas específicas de hombres o mujeres; ii) generar oportunidades de empleo en el sector público; y iii) identificar los efectos indirectos diferenciados por género del gasto presupuestario general.

Entre los primeros hallazgos destacan: i) la efectividad limitada del PGN para contribuir a lograr la equidad de género y la equidad en el desarrollo; ii) la alta inflexibilidad del PGN (51%⁹); iii) la inflexibilidad del gasto de funcionamiento del sector público (49%¹⁰); iv) el bajo porcentaje de la inversión focalizada en equidad de género en la inversión efectiva (4,6%), y v) la alta dependencia de la inversión pública frente al financiamiento externo.

También se identificó la necesidad de la evaluación de impacto, importante para la inversión sectorial. Para este propósito se sugirió la construcción de indicadores, cuya cuantificación requería de estadísticas básicas de género y de finanzas públicas, para conocer los efectos diferenciados por sexo de los gastos en equidad de género efectuados por el Programa de Inversiones Públicas.

No obstante, y pese a que los hallazgos permitían ampliar las perspectivas y abordajes hacia el análisis del presupuesto nacional, el cambio en la estructura del Estado —ahora descentralizada— abría importantes espacios de participación e incidencia de las mujeres en el ámbito municipal, razón por la cual se produce un cambio en la estrategia y se opta por comenzar un trabajo de sensibilización, lobby, incidencia y generación de conocimiento.

En este marco, el trabajo en PSG con municipios, desde una perspectiva de análisis e incidencia, fue iniciado por el IFFI en Cochabamba, partiendo del diagnóstico presupuestario del municipio de Cercado en el contexto del proceso de municipalización. Este análisis fue trasladado posteriormente a otros municipios.

El análisis se realizó con el propósito de: i) conocer el marco legal que respaldaba la equidad e igualdad de género y exigir su cumplimiento; ii) identificar el nivel de implementación del marco legal de género y realizar el análisis presupuestario del municipio de Cercado en Cochabamba para 2001 y 2002; iii) estudiar la situación de las mujeres del municipio como evidencia de sus condiciones de desventaja y discriminación, y como referencia para medir el impacto del presupuesto y elaborar categorías de gasto e inversión en género;¹¹ iv) elaborar recomendaciones de política fiscal

9 Es decir que sólo un 51% del PGN puede dedicarse a atender demandas secundarias para paliar la desigualdad de género, como el agua potable, por ejemplo. Y se mantiene inflexible año tras año.

10 Se refiere a que gastos administrativos del sector público destinado a temas de género no pueden ser mayores al 49%.

11 Respecto a la situación de las mujeres, se identificó la condición de pobreza, que se agudizaba por la discriminación de género y que se operaba por la exclusiva responsabilidad asignada a estas respecto al trabajo doméstico y de cuidado de la familia —con la consiguiente extensión de su jornada de trabajo—, disminuyendo así las posibilidades de manifestación de sus capacidades y aspiraciones políticas, económicas, sociales y culturales. Entre otros aspectos que afectan la vida de las mujeres, se encontraron el alto nivel de violencia doméstica contra éstas, las deficiencias en los servicios de salud y educación, la inexistencia de servicios de cuidado de la familia, y los efectos de las privaciones materiales y las carencias subjetivas.

nacional que se orienten a modificar o complementar las políticas de gasto municipal, hacia la generación de condiciones de equidad de género; y v) desarrollar contenidos de capacitación en PSG para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, organizaciones matrices vecinales, tomadores de decisión y personal técnico del municipio (Zabalaga 2013).

Entre los factores que favorecieron el análisis, fueron centrales tanto la disponibilidad y apertura del gobierno municipal para tratar el tema de género y para participar en el análisis de presupuestos con funcionarias de la alcaldía sensibilizadas en género y en PSG, como la apropiación de los PSG como parte de la política, plan y proyectos institucionales del IFFI (op. cit.; Entrevistas en 2017¹²). Sin embargo, este proceso enfrentó una serie de dificultades para contar con información, puesto que ésta resultaba insuficiente porque los datos eran registrados sin desagregarlos por sexo y siguiendo los parámetros tradicionales de las normas presupuestarias oficiales.

Entre las conclusiones más importantes de este estudio figura la identificación de un marco normativo favorable a los derechos de las mujeres, que sirvió de base para la exigibilidad de su cumplimiento, pero que carecía de garantías para un ejercicio efectivo de estos derechos. También el haber definido la inexistencia de mecanismos que evitaran la difusión de estereotipos de género y la persistencia de factores estructurales que perpetuaban la discriminación hacia las mujeres (Entrevistas en 2017).

Además, se verificó que existía débil inversión en género en el presupuesto municipal; que la incorporación de la equidad de género como eje de desarrollo en el PDM no contaba con mecanismos para elaborar presupuestos con enfoque de género; que había una casi nula posibilidad de incidencia de la participación ciudadana ante la inflexibilidad presupuestaria; que se presentaba un divorcio entre los sistemas de planificación y los sistemas de formulación presupuestaria; que la planificación y el presupuesto del municipio se realizaban con base en las “Directrices Específicas...” (Ministerio de Hacienda 2007), cuya aplicación en la ejecución de las políticas y en los ejes de los planes estratégicos de desarrollo no era fiscalizada, mostrando su limitación para incidir solamente en políticas o planes. Finalmente, que las normas que regían la elaboración, aprobación, ejecución y control de los presupuestos no definían en ningún momento la obligatoriedad de introducir elementos que favorecieran la equidad de género.

Estos hallazgos permitieron proyectar la necesidad de retomar el trabajo a nivel nacional, dado que se constató que, pese al trabajo de incidencia a nivel local, eran pocos los resultados si no se afectaba la normativa nacional. Con la información y el conocimiento acumulado, se elaboraron contenidos de capacitación que permitieron que las organizaciones de mujeres fortalezcan

12 Son las entrevistas realizadas a integrantes de la Dirección y equipo técnico del IFFI en ese periodo.

sus conocimientos, se introduzcan en la comprensión de los presupuestos municipales, puedan construir demandas, hacer seguimiento y control a los presupuestos, y comprender el contenido y alcances de la inversión en género en sus vidas. Entre estos materiales destacan: la cartilla “Capacitación en PSG y Construcción de Demandas de Género” (IFFI y UNIFEM) y “Violencia contra la mujer: un tema invisible en el Presupuesto General de la Nación y en el presupuesto municipal de la ciudad de El Alto” (Morales 2014).

La elaboración de material de capacitación con contenidos acerca de las características de los proyectos municipales con presupuestos para la equidad de género, así como los factores y los pasos a seguir en la incidencia para su incorporación, posibilitaron la construcción de una metodología que colocaba como sujeto político protagonista a las mujeres, bajo una nueva perspectiva.

Entre los aportes centrales de esta fase figuran: i) la propuesta metodológica; ii) la comprensión del sistema financiero público en su integralidad; iii) la identificación de la necesaria articulación del sistema presupuestario con otros sistemas económico-financieros públicos; iv) la generación de conocimiento y evidencia; y v) la generación de alianzas a nivel municipal. Con esta experiencia se esperaba aportar al diseño de una política de gasto que incidiera en la reducción de las brechas de género.

Dados los resultados obtenidos a nivel municipal, la generación de alianzas estratégicas con personas, organizaciones, autoridades e instituciones comenzó a ser parte central del trabajo, con miras a ampliar las posibilidades de incidencia en el ámbito nacional y a profundizar el trabajo en el subnacional.

Bajo esta línea, destaca la creación en 2005, y con el apoyo de UNIFEM, de la Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles al Género (MNT-PSG). La MNT-PSG se constituyó como un colectivo, un espacio de reflexión, discusión y construcción de propuestas para incidir en el modelo económico, la legislación económica, la política fiscal y la normativa del presupuesto público desde un enfoque descolonizador y despatriarcalizador. Desde este espacio, se consiguió articular esfuerzos entre diferentes organizaciones de mujeres, compartir metodologías y extender el trabajo a diferentes municipios.

En este periodo destacan la inclusión de medidas sobre derechos de las mujeres en las leyes de Participación Popular (1994) y de Descentralización Administrativa (1995), como logros en materia normativa y legal obtenidos por las organizaciones de mujeres que trabajaban en la incidencia en PSG.

3.2. FASE 2: ASAMBLEA CONSTITUYENTE, PROMULGACIÓN DE LA CPE Y DE LAS LEYES MARCO (2006-2010)

El periodo previo a la instalación de la Asamblea Constituyente —que tiene lugar en julio de 2006— estuvo marcado por los avances en el establecimiento de alianzas, principalmente con autoridades gubernamentales. En este marco, se desplegaron acciones para la generación de alianzas con autoridades del Ministerio de Hacienda (ahora de Economía y Finanzas Públicas) y del Ministerio de Planificación, con el ente rector de Género y con instituciones vinculadas a la planificación municipal, sentando las bases para un trabajo interinstitucional de mayor trascendencia. En una segunda etapa, se articularon a este proceso las comisiones y comités del Parlamento Nacional (ahora Asamblea Legislativa Plurinacional) que tenían bajo su responsabilidad los asuntos de género, la Defensoría del Pueblo y otras organizaciones y autoridades.¹³ De esta manera, se logró establecer una articulación entre entidades públicas y privadas para buscar alternativas de incidencia en la normativa nacional y en las “Directrices Específicas...” (Ministerio de Hacienda 2007), con el objetivo de que los municipios tengan la obligación de invertir en la promoción de la igualdad de género.

Para dar continuidad al proceso, se propuso: i) la elaboración de una propuesta legal que defina la fuente de ingreso municipal a afectar, identificando las competencias municipales y el respaldo legal; ii) la socialización, validación y complementación con las organizaciones de mujeres en el país, para lograr que la propuesta tenga pertinencia social y base de consenso; iii) la difusión y negociación de la propuesta de incidencia política a través de la difusión de la propuesta en organizaciones de mujeres, sociedad civil y autoridades, con base en alianzas y tratando de obtener pertinencia política; iv) la incorporación de la propuesta en la legislación nacional y en las “Directrices Específicas...” (op. cit); y v) el control y la fiscalización de procesos y el ejercicio de control social y fiscalización hacia los municipios (Zabalaga 2013).

En este marco, se conformó un equipo¹⁴ para elaborar una adenda para la Ley del Diálogo y para el Fondo Productivo y Social (FPS). Ante la incertidumbre de que la Adenda no fuera aprobada, se logró que en las “Directrices Específicas...” (op. cit.) se incluyera un artículo específico (el artículo 22),

13 En el marco del proyecto, el IFFI promovió reuniones con entidades públicas como el Ministerio de Participación Popular, el Viceministerio de la Mujer, el Viceministerio de Finanzas, la Unidad de Presupuestos Municipales, el Fondo Productivo Social. Entre las organizaciones e instituciones que trabajan con mujeres, con la Coordinadora de la Mujer y el Foro Político, y entre la cooperación internacional, con la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). En un segundo momento, con la Comisión de Trabajo, Género y Generacional del Senado, el Comité de Género de la Cámara de Diputados, Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), y la Defensoría del Pueblo.

14 El equipo estuvo conformado por Carmen Zabalaga y por representantes de ACOBOL, de las comisiones del entonces Parlamento Nacional y del Frente de Mujeres Políticas.

para que los gobiernos municipales asignaran recursos a la equidad de género en esa gestión¹⁵. Este artículo se mantuvo vigente hasta 2008.

Esta conquista es considerada el hito central en el camino hacia la participación y exigibilidad de asignación de recursos para la equidad de género y los derechos de las mujeres en el POA. Se destaca como aspecto relevante la elaboración de una propuesta con consistencia técnica, social y política, adecuada al marco legal relacionado con los derechos de las mujeres, a la igualdad de género, y a las competencias municipales. Dicha propuesta tuvo el respaldo del trabajo y la validación de las organizaciones sociales de mujeres, y fue viable gracias a las alianzas establecidas con autoridades públicas y organizaciones de mujeres.

Al ser la inclusión del artículo 22 resultado del trabajo de incidencia efectuado en el Ministerio de Hacienda, también resulta relevante por ser la primera vez que se consiguió la incidencia a nivel nacional.

Una vez instalada la Asamblea Constituyente, ésta asumió centralidad política, y tuvo una importante participación de mujeres. De manera paralela, se conformó un gran movimiento integrado por organizaciones de mujeres, con el objetivo común de incorporar la perspectiva de género en la nueva CPE.

En este punto, una de las estrategias centrales para la conformación de este gran movimiento fue no sólo el encontrar puntos en común entre mujeres de diversos sectores de la población, sino también el asumir un lenguaje común en base a los nuevos paradigmas que estaban siendo instalados en la sociedad. Es decir, la nueva plataforma discursiva en torno al Vivir Bien, la descolonización, la lucha antineoliberal y la despatriarcalización, frente a un discurso individualista asociado al neoliberalismo, al colonialismo e, incluso, a los movimientos feministas occidentales.

Esta adaptación y apropiación discursiva desde la MNT-PSG fue central en el trabajo de incidencia en PSG, puesto que permitió la construcción de alianzas no solamente dentro de la sociedad civil, sino también con instituciones gubernamentales tanto locales como nacionales.

Por otro lado, y con el apoyo de UNIFEM y del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (VIO), se elaboraron diferentes estudios que orientaron el seguimiento a las políticas y gastos mu-

15 "Artículo 22 - Recursos para incorporar la Equidad de Género. En cumplimiento de las competencias municipales establecidas en la Ley 2028 de Municipalidades, los Gobiernos Municipales deben asignar los recursos municipales para promover y desarrollar programas y proyectos para la equidad de género. Asimismo, deberán programar recursos para el funcionamiento de los Servicios Legales Integrales, asignando a una de las áreas funcionales de su estructura la responsabilidad de asumir las actividades correspondientes".

nicipales en género y a las propuestas para la estrategia nacional hacia la normativa fiscal: i) indicadores de género en el POA y el presupuesto; ii) fuentes de inversión municipal y posibilidades para inversión municipal en equidad de género; iii) “Guía para el recojo y sistematización de información de género en presupuestos municipales y prefecturales”; iv) “Guía operativa para la transversalización de la igualdad de género en la planificación sectorial del desarrollo”; v) “Reporte del análisis y evaluación de género en los presupuestos públicos municipales”.

En el marco de la MNT-PSG, y en alianza con las assembleístas nacionales del MAS, se elaboró el Anteproyecto de la “Ley de Inversión Pública en Equidad Social y de Género”, con el objetivo de garantizar la institucionalización normativa de la asignación de un porcentaje obligatorio para la inversión en equidad de género en todas las instancias públicas y en todos los niveles de gestión del Estado.

El debate en torno al anteproyecto concluyó con la decisión de buscar otras alternativas, como el incidir en la política fiscal. En este sentido, Waldo Gutiérrez Iriarte (2009), con apoyo de la GTZ, elaboró el estudio “Institucionalización de la equidad de género en el marco de la Política Fiscal en Bolivia”, con el objetivo de aportar a institucionalizar la equidad de género en el marco de la política fiscal, lo que, además de ampliar el conocimiento sobre la estructura institucional financiera, brindó nuevas bases de reflexión.

Por otro lado, el verificar que no hubo cambios en la política económica —dado que la gestión pública dependía del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática, para Vivir Bien” (PND), propuesto por el Gobierno en 2006— condujo a tomar decisiones, entre las que figuraron: i) ampliar la información sobre los clasificadores presupuestarios contenidos en las Directrices Generales de Planificación y Presupuesto; ii) retomar los contenidos teóricos del PND, para dar mayor consistencia al trabajo de los PSG y a la formulación de las categorías; y iii) respaldar el trabajo con un marco teórico que interpele las políticas económicas, a partir de los conceptos de descolonización y despatriarcalización de las políticas y los presupuestos, de acuerdo a los fundamentos del PND. Estas decisiones generaron un nuevo cauce para el pensamiento sobre presupuestos, política fiscal y política económica, con miras a la institucionalización de género en la política fiscal como parte del desarrollo.

A la vez, se desarrollaron propuestas y acciones para incorporar la igualdad de género y PSG en el proceso de legislación que siguió a la aprobación de la CPE. Se identificaron tres ámbitos de trabajo: i) la incidencia en la nueva legislación en concordancia con la CPE; ii) la construcción y validación de las categorías de inversión; y iii) la participación y promoción de espacios internacionales de análisis e intercambio de experiencias.

En este marco, y con base en la propuesta elaborada por la MNT-PSG, se elaboraron y desarrollaron acciones de incidencia en las nuevas leyes, principalmente en la LMAD. Con un trabajo de lobby previo, y durante el tratamiento de la LMAD, se logró la incorporación en ella de dos artículos que se consideran fundamentales para el proceso presupuestario: los artículos 114 y 130.¹⁶

TABLA 1. REPERCUSIONES EN MATERIA NORMATIVA Y LEGAL EN EL PERÍODO 2006-2010

ACCIONES	LOGROS EN EL MARCO NORMATIVO Y LEGAL
Incidencia en las directrices y reglamentos emitidos anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas	Inclusión de un artículo en las directrices presupuestarias para asegurar la transversalidad de la igualdad de género en los planes operativos y presupuestos anuales municipales de 2006, 2007 y 2008.
Incidencia en la normativa para promover, de manera explícita, los PSG	Ley Marco de Autonomías y Descentralización: El Presupuesto Nacional debe incluir categorías e indicadores de inversión en equidad de género y elaborar planes y presupuestos públicos utilizando los mismos. Se incluye, además, la obligación de establecer un régimen de igualdad de género en las cartas orgánicas y estatutos autonómicos. Esta ley también autoriza a los gobiernos autónomos departamentales, además de las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado, a financiar hasta un cinco por ciento (5%) en programas no recurrentes de apoyo a la equidad de género e igualdad de oportunidades, entre otros.
Incidencia en la normativa promotora de la participación ciudadana en los presupuestos públicos	Promulgación de diez ordenanzas y cuatro memorandos internos para promover la inclusión de las organizaciones de mujeres en los procesos de planificación y elaboración de presupuestos locales. Convenio con el Centro Nacional de Capacitación (CENCAP) de la Contraloría Nacional para la elaboración de una Carpeta de PSG, que sería un requisito para la capacitación de técnicos municipales en todo el país.

¹⁶ “Ley Marco de Autonomía y Descentralización: [...] Artículo 114. El proceso presupuestario en las entidades territoriales autónomas está sujeto a las disposiciones legales, las directrices y el clasificador presupuestario, emitidos por el nivel central del Estado, los mismos que incluirán categorías de género para asegurar la eliminación de las brechas y desigualdades, cuando corresponda. [...] Artículo 130. Los programas y presupuestos multianuales, programaciones operativas y presupuestos anuales, deben contemplar políticas, programas y proyectos de inversión en equidad social y de género, garantizando un presupuesto real para satisfacer las necesidades y demandas diferenciadas de mujeres y hombres.”

Las organizaciones de mujeres, los mecanismos de género de los departamentos, la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) en La Paz y el VIO tuvieron un papel activo en este periodo.

Las diferentes experiencias respecto a la promoción de la institucionalización de género en las políticas y presupuestos públicos —a través de propuestas para incidir en la normativa de la política fiscal y en la planificación y formulación de presupuestos de instancias a nivel nacional, intermedio y local— han tenido importantes repercusiones en materia normativa y legal en este periodo.

3.3. FASE 3: AMPLIACIÓN DE ALIANZAS E INCIDENCIA EN LAS CARTAS ORGÁNICAS MUNICIPALES (2011-2016)

En este periodo adquirieron especial interés las cartas orgánicas municipales, dada su importancia como norma básica que regularía el funcionamiento de los municipios. El trabajo se realizó a nivel local, asumiendo los referentes teóricos e ideológico-políticos de la descolonización y la despatriarcalización del Estado y la sociedad, bajo un carácter inclusivo de aquellos sujetos que históricamente estuvieron excluidos de la institucionalidad estatal, de la gestión pública, de las estructuras de poder y de los beneficios del desarrollo.

Mediante la elaboración de una estrategia para la generación de alianzas por parte de la MNT-PSG —la cual implicó un arduo trabajo de lobby con diferentes actores de la sociedad—, se construyeron alianzas que ampliaron los espacios de trabajo, sensibilización e incidencia. En este periodo, la MNT-PSG también concentró sus esfuerzos en el desarrollo de propuestas para la incidencia en la elaboración de la normativa fiscal, combinando así el trabajo en el ámbito nacional con aquel en el ámbito local.

Se elaboraron propuestas entre la MNT-PSG y el VIO, para incorporar la igualdad de género en las “Directrices y Clasificadores de Planificación y Presupuestos”, aprobadas por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012). Parte de este proceso fue la conformación del Comité Interinstitucional para abordar la política fiscal desde un enfoque de género, integrado por miembros de la Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), del Ministerio de Planificación del Desarrollo, del VIO, de la Articulación de Mujeres por la Igualdad y la Equidad (AMU-PEI) y de la Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE).¹⁷

¹⁷ Las posibilidades de incidencia en la política fiscal aumentaron con la conformación del Comité Interinstitucional. La participación de los y las assembleístas nacionales generó en ellos el compromiso de dar continuidad al trabajo para lograr un marco normativo que introduzca la obligatoriedad y garantice la inversión en equidad de género, garantizando procesos de exigibilidad y control social.

Se destaca la alianza estratégica entre el VIO, las assembleístas nacionales y el Comité Impulsor de la Agenda Legislativa desde la Alianza Nacional de Mujeres para la Revolución Cultural. Con base en esta articulación, y mediante la Mesa de Leyes Económicas, Productivas y Financieras, representada por la Fundación Colectivo Cabildeo (FCC), se logró agendar en la ALP los aspectos planteados en las propuestas para su tratamiento en las leyes económicas.

Siguiendo la estrategia de generación de alianzas, en este periodo la MNT-PSG llegó a estar conformada por el VIO, la FCC, el IFFI, la REMTE, la Coordinadora de la Mujer, la Plataforma de la Mujer, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), la ACOBOL, el Defensor del Pueblo, el CPMGA, la Fundación La Paz, ASAP-Bolivia, el Centro Pachamanca, RED-ADA, la AMUPEI, PADEP-GTZ y UNIFEM; también participaron inicialmente las comisiones de Género de las cámaras de Diputados y Senadores (Fernández 2007). En una segunda fase participaron, además, la Asociación de Mujeres “Modesta Sanjinés”, el Centro Femenino “Victoria”, la Federación de Juntas Vecinales La Paz (FEJUVE La Paz), el Foro Político de Mujeres, las mesas departamentales de PSG en Potosí, Oruro y Cochabamba, Musuqñan, la Plataforma de la Mujer-La Paz, la Red de Mujeres Mineras de Oruro y la Red UNITAS. Esta amplia participación constituye un hito importante del proceso, al haber conseguido que assembleístas nacionales y locales, además del VIO, llegaran a formar parte activa de la MNT-PSG.

Por otro lado, y con el objetivo de consolidar el conocimiento de los PSG y las categorías de inversión y de formar personal especializado en la academia, se dictaron dos versiones del Diplomado Virtual en Economía Feminista, Políticas Fiscales y PSG, como parte de los programas curriculares del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés. Como apoyo formativo, la FCC y la Escuela de Gestión Pública también elaboraron el programa y contenido del Módulo de capacitación sobre Despatriarcalización, Descolonización, Políticas y PSG.

Finalmente, a partir de 2013 surge un nuevo factor que redefine el trabajo sobre fiscalidad y PSG: la promulgación de la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), que plantea la conducción de la planificación del Estado para Vivir Bien.

El SPIE redefine las estrategias para la incorporación de la igualdad y la equidad de género, generando un nuevo escenario de propuesta, incidencia en la planificación y control social, con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

En esta línea, las instituciones que trabajan con PSG han rediseñado el contenido del proceso en los tres ámbitos que priorizaron las instituciones: i) fortalecimiento de los conocimientos de las mujeres para fortalecer su participación activa y efectiva en el proceso de planificación; ii) elaboración de propuestas a ser incorporadas en la planificación en sus diferentes niveles; y iii) incidencia

y control social para una distribución equitativa, social y de género de recursos favorables a la equidad de género.

Dentro de los aportes centrales en términos de generación de conocimiento, figura el estudio “Contribución de la Inversión Pública 2015 de Gobernaciones y municipios a la igualdad de género” (CPM-GA 2016).

TABLA 2. LOGROS NORMATIVOS Y LEGALES MÁS RELEVANTES EN EL PERIODO 2006-2010, PROMOVIDOS DESDE LA MNT-PSG

ACCIONES	LOGROS EN EL MARCO NORMATIVO Y LEGAL
Incidencia en el VIO y en el Servicio Estatal de Autonomías (SEA) para la promoción de la aplicación de los PSG.	Emisión de decretos presidenciales explícitamente destinados a promover la aplicación de los PSG, en los cuales se instruye a todas las entidades a su cargo incorporar en sus POA el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien”.
Incidencia vinculada al sistema tributario	Inclusión del tratamiento de PSG en la ALP.
Incidencia en la ley general que regula el proceso presupuestario	Inclusión en la Ley Financial de una medida que dispone la asignación de recursos para la equidad de género.

4. DEL ANÁLISIS A LA PROPUESTA: CONSTRUCCIÓN DE LA METODOLOGÍA

Como se mencionó anteriormente, el trabajo de incidencia en PSG en Bolivia comenzó con el análisis de presupuestos y gasto público destinado a un mayor y mejor ejercicio de los derechos de las mujeres, promoviendo la equidad de género en el país. Este proceso estuvo acompañado de tres tipos de propuestas: i) normativas, ii) de política pública, iii) metodológicas, por parte de las organizaciones de mujeres que conformaron la MNT-PSG. Este último punto se convirtió en uno de los mayores aportes del trabajo de incidencia en PSG en el país, en vista de una necesaria constante adecuación, debido a los contextos políticos, económicos y sociales por los que atravesó Bolivia a partir del año 2000. Así, la metodología boliviana —en que resalta la construcción colectiva de la metodología por parte de las propias organizaciones de mujeres, bajo diferentes formatos locales para PSG— logró ser aplicada, y se convirtió en un referente regional.

Las bases metodológicas de los análisis de presupuestos se basaron en un cuerpo de conceptos relativos a la teoría de género, la economía feminista, los presupuestos sensibles al género y la inversión en equidad de género. Con esta base conceptual, se construyeron las categorías e indicadores de inversión en igualdad de género en Bolivia.¹⁸

Las contribuciones de Elson (1997), adecuadas por Budlender y Sharp (1998), registran siete herramientas,¹⁹ de las cuales se priorizaron seis:

- Herramienta 1. Evaluación de políticas con perspectiva de género, en base a una lista de verificación de la perspectiva de género y estadísticas de género.
- Herramienta 2. Evaluaciones de las y los beneficiarios.

18 Metodología adaptada a Bolivia en base a los conceptos e instrumentos planteados por Elson (1997) y Budlender y Sharp (1998).

19 i) Valoración de programas de género; ii) Estimación de beneficiarios desglosados por género; iii) Análisis de incidencia del gasto público desglosado por género; iv) Análisis de la incidencia fiscal desglosada por género; v) Análisis desglosado por género del impacto del presupuesto sobre el empleo del tiempo; vi) Entorno político y económico a medio plazo de género; vii) Declaración presupuestaria de género.

- Herramienta 3. Análisis desagregado por sexo de la incidencia del gasto público.
- Herramienta 4. Análisis desagregado por sexo de la incidencia de los impuestos.
- Herramienta 5. Análisis desagregado por sexo del impacto del presupuesto público en el uso del tiempo.
- Herramienta 6. Marco de política económica con perspectiva de género a mediano plazo.

Con el uso de estas herramientas, se elaboraron las categorías e instrumentos de análisis de clasificaciones de gasto e indicadores de inversión que forman parte de la construcción colectiva de la metodología de análisis. A través de la promoción de espacios de intercambio y reflexión crítica de la realidad, la construcción colectiva dio como resultado varias versiones de categorías de análisis que muestran el desarrollo del pensamiento para articular los criterios presupuestarios con los núcleos de desigualdad de género que deberían ser afectados.

En una relación de construcción histórico-secuencial de las categorías de inversión en equidad de género, se formularon ocho versiones, cada una de ellas alimentada por las experiencias, las contribuciones de la economía feminista y el contexto. La permanente preocupación por su adecuación a la realidad promovió un proceso interno y colectivo de reflexión conceptual y metodológica.

5. MAPEO DE ACTORES CLAVE

Como se mencionó en el apartado anterior, la articulación entre los colectivos de mujeres e instituciones públicas y privadas con competencias sobre la asignación de presupuestos, gastos e inversión pública, se constituyó en un factor clave en el proceso. Es así que la construcción de alianzas con diferentes sujetos sociales, organizaciones sociales, redes, colectivos de mujeres, ONG, representantes gubernamentales, parlamentarias y cooperación internacional, demostró ser una estrategia efectiva para lograr la incorporación de principios, normas y medidas de igualdad de género en el diseño y la formulación del presupuesto público.

Esta estrategia valida la efectividad de las alianzas y la articulación corresponsable entre sociedad civil y Estado como una alternativa viable para lograr que los actores públicos que están en espacios de decisión, y con competencia en materia económico-financiera en diferentes niveles, tengan los medios políticos, técnicos y éticos para incluir la transversal de género.

Estas alianzas fueron posibles gracias al trabajo desplegado desde la MNT-PSG en diferentes etapas, de acuerdo a la ruta estratégica definida para la incidencia en PSG, descrita en el acápite “La ruta de cambio: estrategias implementadas hacia los PSG en Bolivia” de este documento.

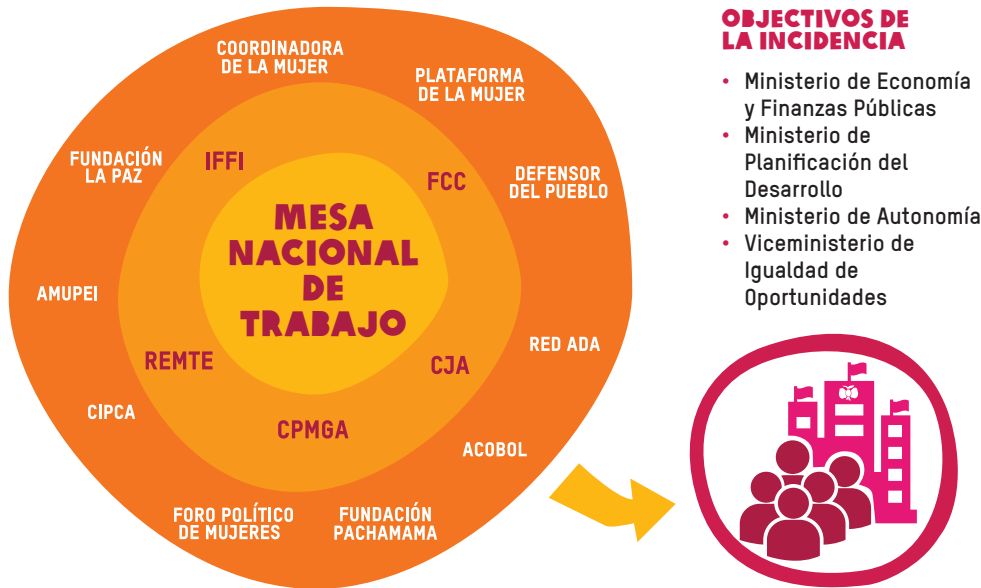
5.1. ORGANIZACIONES DE MUJERES Y LA MESA NACIONAL DE TRABAJO EN PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO

Los enfoques de las instituciones que incursionaron con PSG son distintos entre sí; cada institución tiene su propia historia, trayectoria, conocimiento acumulado, posicionamiento ideológico-político, así como sus propios campos de acción, sistemas de relaciones construidos y contextos específicos, que le dan su propia personalidad institucional y su propio estilo de trabajo.

Sin embargo, el compartir premisas básicas de la economía feminista, así como objetivos de trabajo, posibilitó el establecer acciones conjuntas mediante la conformación de la Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles al Género (MNT-PSG) el año 2005.

A continuación, se hace una breve descripción de las características de las cinco instituciones que desarrollaron iniciativas sobre fiscalidad y PSG, así como de sus aportes específicos en la temática y en su trabajo como parte de la MNT-PSG.

FIGURA 2. ACTORES CLAVE Y ALIANZAS



INSTITUTO DE FORMACIÓN FEMENINA INTEGRAL (IFFI)

El IFFI es una ONG con más de tres décadas de trabajo en programas dirigidos a mujeres en el departamento de Cochabamba. Fue fundada en 1981, con el objetivo de contribuir a empoderar a las mujeres para lograr una sociedad más justa y equitativa. Para ello, deberían llevarse adelante acciones orientadas a promover, fortalecer y ampliar la democracia, la ciudadanía activa y la justicia económica, desde un enfoque integral y articulador que aborde la compleja realidad social de las mujeres bolivianas, tanto en áreas urbanas como rurales. Al enlazar los enfoques de género e interculturalidad, en tanto ejes estratégicos transversales a todas las acciones institucionales, se lograrían cambios significativos en políticas, prácticas e imaginarios sociales.

Luego de su fundación, inició su trabajo en la ciudad de Cochabamba con mujeres de barrios populares. A partir de 1996, desplegó un importante trabajo de incidencia política para incorporar las demandas de las mujeres en los PDM y en los POA. En 1999 comenzó el trabajo institucional con PSG, ampliando su área de trabajo con mujeres rurales a partir de 2006. Posteriormente adquirió un carácter nacional.

El trabajo con PSG empezó con el abordaje conceptual y la definición de criterios comunes para contar con las categorías de análisis. En un segundo momento, se realizó el análisis del presupuesto del municipio de Cercado en Cochabamba, y posteriormente de otros municipios rurales. El análisis del presupuesto de Cercado se convirtió en un medio de exigibilidad de las organizaciones de mujeres para la rendición de cuentas y el control social del uso de los recursos públicos en distintas áreas. Como resultado de este trabajo de incidencia se creó la Dirección de Género y Generacional del Municipio, mecanismo institucional específico y responsable de los asuntos de género.

Entre los aportes fundamentales del IFFI se identifican las contribuciones al conocimiento de los PSG y la elaboración de metodologías específicas de análisis presupuestario en el trabajo de incidencia en municipios, y para el fortalecimiento de organizaciones sociales. Son parte de las metodologías propuestas las categorías y los indicadores de análisis de la inversión pública; estos segundos fueron la base para el análisis y seguimiento de la gestión pública, así como para la vigilancia social y la rendición de cuentas.

FUNDACIÓN COLECTIVO CABILDEO (FCC)

La ONG Fundación Colectivo Cabildeo tiene el objetivo de generar espacios de discusión, investigación, capacitación y comunicación de mujeres, entre mujeres y con otros actores sociales. De esta manera, se pretende aportar a modificar la situación de subordinación genérica y de discriminación social de esta población. Su trabajo abarca los ámbitos municipal y departamental, con una fuerte incidencia en el departamento de La Paz.

El trabajo de la FCC se organiza en cuatro dimensiones: i) dimensión de políticas económicas y PSG; ii) dimensión de economías comunitarias y soberanía alimentaria; iii) dimensión político-comunicacional; iv) dimensión institucional.

Como parte de la MNT-PSG, la FCC construyó una base conceptual que permitió una aproximación a los nuevos paradigmas imperantes en Bolivia a partir de 2005: i) el Vivir Bien; ii) la descolonización y la despatriarcalización como procesos de transformación de la sociedad; y iii) la transformación radical de la economía y la sociedad para eliminar la opresión de género y social.

Entre 2008 y 2013, la FCC llevó adelante diferentes proyectos de fortalecimiento a la participación de mujeres en planificación y formulación presupuestaria local, con resultados en el incremento de asignaciones presupuestarias considerando las categorías e indicadores de inversión.

En 2011, con el proyecto “Construcción y negociación de políticas públicas y presupuestos sensibles al género desde un enfoque descolonizador y despatriarcalizador”, logró incorporar ciertos aspectos sobre igualdad de género en las “Directrices y Clasificadores...” (Ministerio de Economía y Finanzas 2012).

Como soporte al trabajo realizado a nivel municipal, y buscando incidir en la normativa de la política fiscal, realizó trabajos en tres componentes: a) gestión del conocimiento, con estudios y reportes sobre el análisis de la inversión pública en igualdad de género, análisis de la política fiscal y seguridad social en Bolivia; b) elaboración de propuestas referentes a: i) normativas para el diseño formulación de presupuestos con equidad de género, ii) metodologías y herramientas, iii) generación de información con base en análisis de presupuestos; y c) formación y asistencia técnica a técnicos municipales, concejales y mujeres de base.

La capacitación y formación en PSG fue uno de los ejes más relevantes, al considerar una condición indispensable el desarrollo de procesos de aprendizaje en política fiscal y presupuestos en diferentes niveles.

Otro de los aportes centrales de la FCC fue la construcción de la metodología denominada “de deliberación”, con el propósito de facilitar la participación política y democrática y la construcción de argumentos y negociación participativa de propuestas de políticas públicas tanto nacionales como municipales, con el PSG como un ámbito sobre el cual incidir.

CENTRO DE PROMOCIÓN DE LA MUJER GREGORIA APAZA (CPMGA)

El CPMGA se creó en 1983 con programas de desarrollo social dirigidos a mujeres de la ciudad de El Alto. Su trayectoria institucional presenta una permanente contextualización con la realidad, manteniendo como sujeto central de su trabajo a la población femenina, joven y adulta, con la finalidad de contribuir a eliminar las relaciones de subordinación y discriminación.

El CPMGA se incorpora en la MNT-PSG con el objetivo de visibilizar el gasto público destinado a combatir la violencia contra las mujeres. Los PSG se convirtieron en un instrumento de lucha por el derecho a una vida libre de violencia, derecho en el que el este centro venía trabajando desde hacía años, y que alcanzó nuevas proyecciones al incursionar en el análisis de la política tributaria, enriqueciendo así su enfoque y sus estrategias.

Después de un periodo de trabajo centrado en la ciudad de El Alto, la experiencia y el conocimiento acumulado sobre presupuestos y el logro de asignaciones presupuestarias para la igualdad de género, el CPMGA amplió sus alcances a nivel nacional, impulsando procesos de debate y transferencia de la metodología y herramientas de análisis de presupuesto en los departamentos de La Paz, Santa Cruz, Oruro, Potosí y Tarija, en el marco del trabajo conjunto con la MNT-PSG.

El CPMGA asumió una estrategia de incidencia a nivel nacional y municipal a partir de: i) elaborar una base informativa con los estudios y análisis; ii) difundir la información; iii) sensibilizar a autoridades; iv) sensibilizar a la sociedad civil; v) abrir y promover espacios de debate; vi) definir una estrategia

de incidencia; vii) hacer incidencia para exigir una asignación adecuada de recursos contra la violencia de género.

Con las acciones desplegadas, se promovió el reconocimiento de la importancia de la inversión pública en violencia en razón de género por parte del gobierno local y nacional, y se generó una plataforma para emprender acciones de exigibilidad al gobierno en torno a la inversión pública para prevenir y erradicar la violencia de género.

RED DE MUJERES TRANSFORMANDO LA ECONOMÍA (REMTE)

La REMTE se organizó como parte de un esfuerzo de construcción colectiva en América Latina, colocando a la economía como parte de los intereses de las mujeres. En este marco, se conformaron filiales en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.²⁰

Inició su trabajo de incidencia en PSG en Bolivia en 2005, con la articulación de la MNT-PSG. El trabajo activo en incidencia, junto con la FCC, permitió incorporar disposiciones en las “Directrices Específicas para la Elaboración del POA y Formulación del Presupuesto para las Municipalidades del País” (Ministerio de Hacienda 2007). Asimismo, las acciones para introducir género y PSG en los ministerios sectoriales se impulsaron de manera continua a partir de alianzas establecidas con instancias públicas, como el VIO y algunas comisiones de la ALP.

Las contribuciones de la REMTE a la institucionalización de la equidad e igualdad de género, en el marco de su participación en la MNT-PSG, pusieron énfasis en la norma jurídica para la formulación presupuestaria y, específicamente, en la asignación de recursos públicos.

Uno de los aportes más importantes de la REMTE ha sido la generación de una línea de publicaciones que contiene cuadernos, boletines y una revista electrónica, y que ha servido para difundir la información sobre política fiscal y PSG.

CENTRO JUANA AZURDUY (CJA)

El CJA se conformó el año 1989. Su objetivo es contribuir a la reivindicación y al ejercicio de la autorrepresentación, redistribución de recursos y reconocimiento de derechos políticos, sociales, económicos y culturales individuales y colectivos de mujeres y jóvenes en situación de opresión,

²⁰ La REMTE-Bolivia asumió una forma de organización diferente a las REMTE del resto de los países: mientras que en la REMTE-LA participaba una institución por cada país, REMTE-Bolivia articula a 25 instituciones, organizaciones sociales, investigadoras y activistas que trabajan en el marco de los derechos económicos de las mujeres y la transformación del modelo económico vigente.

exclusión y explotación, tanto del área rural como urbana. Para lograrlo se aplicaron las estrategias de prestación de servicios, investigación-acción, comunicación participativa para el cambio social, incidencia política y fortalecimiento de la acción política de las demandas de los nuevos actores sociales, en las áreas temáticas de violencia, trabajo y participación política.

El CJA se introdujo en el campo de los PSG a partir de considerar que el estudio de los presupuestos públicos municipales resultaba estratégico para identificar las prioridades de gastos e inversión de los presupuestos municipales, y para transformar estas prioridades en el marco de la lucha por los derechos sociales y económicos de las mujeres en su condición de ciudadanas.

Con esta lectura de la realidad, y a través de sus programas, planteó respuestas a la violencia, la pobreza, el desempleo, la dependencia económica y la precariedad, con miras a lograr el empoderamiento individual y colectivo, el desmontaje del patriarcado, la autonomía económica, y el acceso al poder político.

El CJA inició su trabajo con la MNT-PSG el año 2006, mediante el proyecto “Justicia Fiscal y Derechos de las Mujeres”, ejecutado en el municipio de Sucre.

Su primer paso fue convocar a organizaciones de mujeres, autoridades departamentales y municipales, además de comunicadores, para capacitarlos en inversión con equidad de género y transferirles la metodología de análisis de política fiscal desde un enfoque de género. Con base en esta información y sensibilización, se impulsaron acciones de incidencia en PSG.

Entre los aportes centrales del CJA al trabajo en PSG figuran: i) un estudio sobre la incidencia de la violencia en el municipio de Sucre; ii) un diagnóstico sobre el funcionamiento, la capacidad de respuesta y la prestación de servicios del Servicio Legal Integral Municipal (SLIM) de Sucre; iii) apoyo brindado en la elaboración del Plan Quinquenal Municipal de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, en Sucre; v) apoyo para la elaboración de la Carta Orgánica del municipio de Sucre.

5.2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Las experiencias de PSG se iniciaron en Bolivia en el año 2000, como parte de un conjunto de iniciativas desarrolladas en América Latina en el marco del Programa de Derechos Económicos y Sociales de UNIFEM. El proceso parte con la conformación de equipos multidisciplinarios con especialistas en finanzas públicas y especialistas de género, que fueron capacitados en las metodologías desarrolladas en Australia y Sudáfrica, para aplicarlas al análisis de los presupuestos en Bolivia, Ecuador y Perú (Andía y Beltrán 2003, Coello 2016a y 2016b, Zabalaga 2004). Como parte de este proceso, el año 2005 se conformó la MNT-PSG.

Desde UNIFEM, los argumentos utilizados para la incorporación de las propuestas de PSG fueron principios, objetivos y prácticas —como equidad, eficiencia, rendición de cuentas y transparencia— dispuestos en la normativa prescrita para la regulación y optimización de la gestión pública. El propósito que se planteó fue la incorporación de los objetivos de equidad de género en la gestión pública, en un contexto democrático que generaba espacios de participación ciudadana en la decisión de los asuntos públicos como fundamento de los PSG, para el logro de los derechos de las mujeres, articulando la economía con el desarrollo humano.

En Bolivia, el proceso tuvo el asesoramiento y acompañamiento técnico de expertas en el tema, de entidades públicas y privadas y de organizaciones de mujeres. El apoyo de la cooperación internacional²¹ (principalmente de UNIFEM) permitió que las iniciativas de PSG en Bolivia:

- Fueran promovidas a partir de un programa con alcance regional, que dio lugar a un respaldo técnico y financiero de jerarquía internacional, en el marco de un organismo que forma parte de Naciones Unidas.
- Contarán con financiamiento de la cooperación internacional, que se ha mantenido a pesar de las dificultades para acceder al mismo actualmente.
- Se involucrará a instituciones con una posición feminista y comprometidas con los derechos, con el empoderamiento y la emancipación de las mujeres, con la igualdad de género y con la construcción de una sociedad justa e igualitaria.
- Se conformará un grupo de expertas, producto del proceso, que ha configurado un liderazgo técnico-político para articular un trabajo colectivo en el desarrollo del conocimiento y en las estrategias de incidencia.

5.3. OTROS ACTORES Y ACTORAS

Como se mencionó anteriormente, en una primera instancia las iniciativas de PSG fueron promovidas por mujeres desde los ámbitos institucionales, donde trabajaban colectivos de mujeres, la mayoría con una militancia feminista y/o comprometida con la igualdad de género, y con el apoyo de agencias de cooperación internacional y el papel fundamental de UNIFEM. Esta relación fue decisiva para el proceso en términos de financiamiento, asistencia técnica, acompañamiento, transferencia de metodología y herramientas y trabajo conjunto. Sin embargo, una parte central

21 En ésta agenda Oxfam ha limitado su rol al apoyo financiero a las ONG que han trabajado el tema. Sin embargo, recientemente los PSG están tomando una especificidad temática, y Oxfam se ha planteado líneas de trabajo respecto a la incidencia en la política fiscal (entrevista a Lourdes Montero, 2017).

de la estrategia hacia la incidencia en PSG, y que posibilitó el alcance de los logros, fue la construcción de alianzas con la sociedad civil, con autoridades y técnicos nacionales y locales, así como con la academia.

En la tabla 3 se presenta un mapeo de actores del proceso de incidencia en PSG en Bolivia, estructurando las categorías según se trate de actores principales (aquellos que asumieron el trabajo y el compromiso de manera activa), actores secundarios (aquellos que, de alguna manera, habían sido capacitados y/o sensibilizados y apoyaban el trabajo, pero no lo hacían de manera activa), población objetivo (aquellos en quienes se buscaba influir para que apoyaran el proceso).

TABLA 3. MAPEO DE ACTORES Y POBLACIÓN OBJETIVO DE PSG (1994-2016)

PERIODO	ACTORES Y ACTORAS PRINCIPALES	ACTORES Y ACTORAS SECUNDARIOS	POBLACIÓN OBJETIVO
1994-2005	<ul style="list-style-type: none"> • Colectivos y organizaciones de mujeres feministas y/o comprometidos con la igualdad de género. • UNIFEM. 	Organizaciones sociales y sociedad civil que apoyaban el trabajo pero aún no de manera activa.	Autoridades y técnicos nacionales y, principalmente, municipales, con quienes se inició un trabajo de sensibilización e incidencia.
2006-2010	<ul style="list-style-type: none"> • Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles al Género (MNT-PSG). • Organizaciones sociales e instituciones que comenzaron un trabajo activo promovido por las alianzas generadas. • VIO 	Técnicos y autoridades municipales y nacionales sensibilizados y comprometidos, aunque no de manera activa.	Autoridades locales y nacionales (principalmente Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Autonomías, Ministerio de Planificación del Desarrollo y asambleístas).
2011-2016	<ul style="list-style-type: none"> • MNT-PSG. • Organizaciones sociales e instituciones que comenzaron un trabajo activo promovido por las alianzas generadas. • VIO. • Asambleístas nacionales y municipales. 	Autoridades nacionales comprometidas, pero no de manera activa. Academia.	Autoridades locales y nacionales.

Es importante señalar que, si bien se observa una participación constante (principal y secundaria) de autoridades nacionales y subnacionales a partir de 2006, esta participación se caracterizó por sufrir una constante variación según los contextos políticos e institucionales, así como un permanente cambio de autoridades a nivel técnico y a nivel ejecutivo. Por esta razón, autoridades tanto del ámbito nacional como subnacional siguen conformando la población objetivo.

Por otro lado, y dado que uno de los fundamentos en todas las iniciativas fue la agencia política de las mujeres, en la que éstas se constituyeron en sujeto central, el proceso implicó el constante fortalecimiento de sus organizaciones a través del desarrollo de conocimientos y capacidades de participación e incidencia en la gestión pública y en el empoderamiento de las mujeres. De este modo, las organizaciones sociales y los colectivos diversos de mujeres, así como mujeres de la sociedad civil de los ámbitos municipal, departamental y nacional, fueron la base social del proceso.

El desarrollo de conocimientos acerca de la política fiscal y presupuestos partía del concepto de que las demandas se construyan sobre la base de la información, del conocimiento y su apropiación. De modo que todos los esfuerzos formativos respondieron a la necesidad de cualificar la participación ciudadana de las mujeres en el marco de una ciudadanía activa. Esta necesidad obedecía a la desigualdad en el acceso a información y de capacidades de participación en espacios públicos, de demanda, negociación y decisión de las mujeres, por su histórico —y considerado “natural”— confinamiento a la esfera doméstica o a actividades “propias de mujeres”.

Las experiencias muestran testimonios de cómo se potenció su participación, no sólo en el marco de las acciones de incidencia y los avances logrados en PSG. Los compromisos asumidos de vigilancia, control social y exigibilidad tuvieron una importante contribución para colocar en la agenda municipal los derechos de las mujeres, y aportaron de manera trascendente al ejercicio democrático para exigir transparencia.

En este marco, el proceso de PSG ha permitido el fortalecimiento de las mujeres, el desarrollo de su conocimiento acerca de la política fiscal, de presupuestos y de sus derechos económicos, así como el desarrollo de capacidades personales y organizativas para la participación en espacios públicos y de gestión pública. Esto se ha logrado a través de la cualificación de la participación ciudadana desde —y de— la apropiación de los PSG por las organizaciones de mujeres, colectivos y sociedad civil en general. Lo mencionado hasta aquí, aunado a su convicción, ha convertido a las mujeres en las actrices principales de todo el proceso.



6. GENERACIÓN DE EVIDENCIA

Un punto central a partir del cual se posibilitó la incidencia en PSG, tanto a nivel municipal como nacional, fue la constante generación de evidencia a lo largo del proceso. La evidencia generada incluye diversos estudios, generación de bases de datos, análisis de la situación de pobreza y discriminación hacia las mujeres, así como propuestas teóricas y conceptuales, herramientas y metodologías. Esta producción de información surgió como resultado del análisis, reflexión y participación de las organizaciones de mujeres durante la realización de talleres en que se recogieron aspectos determinantes de las experiencias, vivencias y, sobre todo, demandas de las mujeres respecto a PSG.

En este sentido, el trabajo de la MNT-PSG contó con acceso a la información y base conceptual necesarias para avanzar entre una etapa y otra, alcanzando logros y marcando hitos importantes en el proceso de incidencia, al construir una narrativa basada en argumentos sólidos.

La figura 3 destaca la utilidad y el rol que tuvo la generación de evidencia en el proceso de incidencia en PSG. Entre los principales aportes de la generación de evidencia se puede mencionar la contribución en tres momentos clave del proceso de incidencia: i) el soporte al análisis de los PSG y el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de mujeres y de los actores institucionales del nivel nacional y local; ii) la contribución a la *formulación, implementación de políticas y al fortalecimiento del liderazgo y alianzas* de las organizaciones; iii) la contribución en el proceso de la *institucionalización de la agenda de los PSG*, fase en la que se destaca la generación de reportes sobre inversión pública en igualdad de género, análisis de la política fiscal y de la seguridad social en Bolivia.

FIGURA 3. TEMÁTICAS CLAVE E IMPACTO EN EL PROCESO DE INCIDENCIA



Entre la información generada identificamos varios tipos de productos. Por un lado, documentos, estudios y reportes generados por las organizaciones de mujeres, enfocados en la necesidad de comprender y analizar el gasto público.

Según Fernández (2009), el análisis del gasto público permitió generar información clave que sirvió para llamar la atención de los gobiernos —nacional y municipal— en torno a las políticas, programas y presupuestos respecto a la disminución de la inequidad de género. Por tanto, para aumentar la efectividad de la distribución de los recursos públicos en la promoción de la equidad social y de género.

Estos documentos fueron utilizados tanto por organizaciones de mujeres como por funcionarios públicos, a modo de herramientas que contribuyeran al análisis del presupuesto municipal y para incidir en una mayor asignación presupuestaria.

La difusión de los estudios en todo el país contribuyó a fortalecer alianzas. En algunos casos, éstos se utilizaron asimismo como insumos para la elaboración de normativas y documentos de planificación subnacional y nacional, como base para argumentar en torno a la necesidad de la efectiva aplicación y asignación de recursos para contar con políticas públicas favorables a la equidad de género, y como instrumento para la incidencia y exigibilidad que orientaran la inversión pública.

Respecto a la relación entre la violencia y los PSG, los documentos generados sirvieron para llevar a cabo acciones de incidencia, tanto con autoridades como con la sociedad civil, en sentido de exigir un gasto consecuente con la problemática de la violencia contra las mujeres, enfatizando en la responsabilidad pública frente a la violencia. Por otro lado, también se generó evidencia y se hicieron publicaciones con contenido metodológico, estrategias y herramientas que contribuyeron

a la planificación con la definición de categorías e indicadores de inversión en equidad de género, en el marco de un proceso de elaboración y consensos con diferentes entidades públicas y no gubernamentales. La transferencia de las metodologías de análisis de presupuestos municipales a otros equipos permitió su aplicación en diversos municipios de país.

Finalmente, se destaca el importante aporte del Observatorio de Equidad de Género, dependiente del IFFI, que contribuyó con el análisis de presupuestos, la realización de eventos, la difusión de contenido, las conclusiones de los mismos, la socialización de las propuestas y avances de las categorías e indicadores de inversión en igualdad de género, de experiencias y metodologías, y de un conjunto de documentos de interés que han servido de orientación e insumos para otras iniciativas.

La generación de evidencia en el proceso de incidencia en PSG se constituyó en un factor central para sustentar la argumentación de la demanda de un reparto más equitativo frente a la injusta distribución de recursos públicos entre hombres y mujeres. Esto llevó a las organizaciones de mujeres a obtener logros importantes en la asignación de recursos públicos (presupuestos) y en la institucionalización de ítems principalmente destinados a las mujeres y a combatir la violencia contra ellas. Asimismo, sirvió para la generación de alianzas, compromisos y apropiación por parte de actores de la sociedad civil, así como funcionarios y funcionarias públicas de diferentes rangos y sectores.

Sin la evidencia que permita visibilizar la realidad y las problemáticas, así como por las posibles soluciones y aportes para las mismas, no hubieran sido posibles los avances normativos, institucionales, sociales y culturales promovidos por las organizaciones de mujeres que trabajaron activamente en la temática. Toda la evidencia generada ha permitido traducir en aspectos concretos las desigualdades de género, visibilizando sus manifestaciones en la realidad y focalizando los núcleos de intervención. Su uso ha servido también para el análisis y seguimiento de la gestión pública en materia de igualdad de género, y para orientar los contenidos de las propuestas y demandas con una base argumentativa sólida.

7. CONCLUSIONES

Las iniciativas de PSG en Bolivia se basaron en un trabajo crítico y comprometido con la transformación de las condiciones de vida de las mujeres y su emancipación como parte de un proceso de transformación del Estado y de la sociedad. Estas experiencias permiten reafirmar la premisa de partida de que la política fiscal y los presupuestos públicos no son neutrales al género. Esta constatación reafirma la necesidad de incidir en la política fiscal, entendida como un medio estratégico para el ejercicio de los derechos de las mujeres y de aquellos grupos sociales en condiciones de exclusión social, con el objetivo de lograr una igualdad sustantiva de género.

El proceso de incidencia en PSG en Bolivia ha permitido la adopción de medidas consideradas hitos y avances inéditos, ante la ausencia hasta entonces de normas explícitas para la igualdad de género en materia de política económica y política fiscal. Sin embargo, en un análisis y balance objetivos de los logros, éstos muestran, en perspectiva, los grandes desafíos en el orden estructural que compete a un nivel macroeconómico, como la necesidad de mantener procesos a nivel local. Las iniciativas de PSG han abierto nuevos cauces para un tratamiento más integral e integrado, que considere toda la cadena del sistema de planificación.

Ante este escenario, es importante concluir el presente análisis resaltando aspectos que resultan centrales para dar continuidad al trabajo en PSG en Bolivia, entre ellos: i) la situación actual de la MNT-PSG; ii) la sostenibilidad de los logros alcanzados; y iii) los retos a futuro.

7.1. SITUACIÓN DE LA MNT-PSG HOY

La agenda actual de las mujeres considera al Pacto Fiscal como una nueva oportunidad, pues su implementación implica el ajuste en la redistribución de los ingresos públicos y recursos fiscales. Una de las tareas pendientes en esta agenda, en aras de contar con una propuesta sólida, es la sostenibilidad del análisis desagregado del gasto público en diferentes niveles, el monitoreo de la eficiencia del gasto, y la definición de los parámetros de distribución de los recursos públicos con criterios de igualdad de género. Sin embargo, las decisiones acerca del contenido del tratamiento y la definición de quiénes participarán en el proceso del pacto han generado polémica debido a las diferentes posiciones existentes dentro de la propia MNT-PSG.

GENERACIÓN DE EVIDENCIA Y APORTES AL PROCESO DE INCIDENCIA

Las experiencias de generación de evidencia en PSG, han demostrado que el conocimiento puede contribuir al proceso de incidencia de la siguiente manera: en la base y sustento inicial está la generación de conceptos y categorías, así como la formulación de guías y herramientas. Esto, a su vez, contribuye a la formulación de informes y datos clave para la incidencia local y nacional, lo que posteriormente se constituye en un instrumento que es base para la formulación de leyes y políticas públicas.

FIGURA 4. TIPOS DE EVIDENCIA GENERADA



Por un lado, organizaciones como la REMTE y la FCC consideran que se vive un periodo de retroceso, porque: i) se anularon todos los avances normativos en las “Directrices Específicas...” (Ministerio de Hacienda, op. cit.); ii) el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016-2020 y el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) no tienen en cuenta ninguna referencia a la igualdad y equidad de género; iii) las decisiones acerca del tratamiento del Pacto Fiscal excluyen a la ciudadanía, convirtiéndolo en un pacto intergubernamental (Entrevistas en 2017).²²

Por otro lado, la postura del CPMGA y el IFFI es que es la única vía para incorporar medidas de equidad e igualdad de género en la política fiscal a partir de alianzas con el Estado. Y que, si bien las “Directrices Específicas...” (op. cit.), el PDES y el SPIE no consideran medidas específicas de igualdad de género, son una oportunidad para impulsar la transversalización de género y su tratamiento en diferentes aspectos (Entrevistas en 2017).²³

A todo ello se suman tres aspectos centrales identificados por la oficina de Oxfam en Bolivia: i) la restricción presupuestaria generalizada, que provoca una competencia por fondos entre las organizaciones de mujeres; ii) la emergencia de nuevos actores o el empoderamiento y la capacidad de incidencia de otros (por ejemplo, de la Asociación de Mujeres Asambleístas Departamentales de Bolivia – AMADBOL, y la nueva conformación de la ACOBOL), que demandan un diálogo directo con el Estado sin la intermediación de las ONG; iii) los conflictos generados en torno a metodologías (algunas pretenden medir sólo aquello relacionado con mujeres, mientras que otras quieren ir un poco más allá). Sin embargo, la posición política frente al proceso de cambio se constituye en el quiebre más profundo.²⁴

7.2. SOSTENIBILIDAD DE LOS LOGROS ALCANZADOS

Pese a los importantes logros alcanzados por la MNT-PSG respecto a la incidencia en PSG en el país, persisten barreras institucionales, normativas y culturales que no sólo han dificultado el alcance de los resultados sino que, en algunos casos, incluso ponen en riesgo la continuidad y sostenibilidad de los logros alcanzados. Entre estos aspectos figuran:

- Un modelo de desarrollo impulsado por el Estado, que define estrategias de desarrollo y una política fiscal sin considerar la desigualdad de género y las complejas formas de su manifestación.
- La dependencia de las iniciativas de PSG respecto del financiamiento de la cooperación interna-

22 Entrevista a Silvia Fernández, directora del Colectivo Cabildeo, y entrevista a Graciela López, coordinadora técnica de la REMTE.

23 Entrevista a Tania Sánchez, directora del CPMGA, y al equipo técnico.

24 Entrevista a Lourdes Montero, coordinadora del programa de Justicia de Género de Oxfam.

cional, y la disminución de las fuentes y montos de financiamiento que influyen en la continuidad de los procesos.

- Las complejas estructuras institucionales de carácter burocrático con base en un arraigado andamiaje patriarcal que inferioriza a las mujeres, subvaloriza su condición ciudadana, subalterniza sus necesidades, demandas y propuestas, y legitima el desigual acceso a recursos, bienes, servicios, empleo, ingresos y oportunidades.
- La normativa jurídica sobre política fiscal y los sistemas de planificación y diseño presupuestario, que, además de ser neutrales a género, en algunos casos introducen mecanismos de agudización de las desigualdades.
- La ampliación del gasto público como respaldo político y no como respuesta a necesidades, demandas y condiciones que contribuyan a eliminar la desigualdad.
- La inflexibilidad del presupuesto, que deja escasas posibilidades para modificar la distribución definida.
- El desconocimiento técnico de funcionarios públicos para transversalizar la igualdad de género en la política fiscal, en el diseño de presupuestos y en instrumentos para la recaudación, inversión y gasto.
- Si bien se cuenta con un conjunto de leyes favorables a los derechos de las mujeres, varios factores inviabilizan su cumplimiento. Entre ellos, el hecho de que se considere que el tratamiento público de los asuntos de género corresponde exclusivamente al campo social, concibiendo lo social como lo vulnerable.
- La inexistente compatibilización entre la legislación “social” y la legislación económica, invisibilizando los mandatos para incluir la equidad social y de género en la normativa referida a la asignación de recursos.
- El recurrente incumplimiento de las leyes.
- Los avances normativos en materia de asignación presupuestaria que, al estar sujetos a decisiones de carácter anual, presentan riesgos y oportunidades relacionados con decisiones coyunturales y con el cambio de personal.

7.3. RETOS A FUTURO

Desde una perspectiva complementaria a los avances en política fiscal, las perspectivas de incidencia se han ampliado, y ya no se trata sólo de la institucionalización de los PSG. De acuerdo al posicionamiento de las cinco instituciones estudiadas, podemos entender que ahora se busca la institucionalización de la igualdad de género en el Estado, considerado responsable de la

definición del modelo de desarrollo, de los sistemas de planificación, de la política económica y financiera, y de la política fiscal. En ese sentido, se busca que la igualdad de género sea parte de la normativa jurídica, de la planificación, de la cultura institucional, de los mecanismos de gestión, de las prácticas del personal, del conocimiento especializado y las técnicas e instrumentos. De tal manera que, como principio, norma, referente conceptual, conocimiento experto y prácticas especializadas, sea parte intrínseca de la institucionalidad pública y, específicamente, de la económica-financiera y de la política fiscal.

La trayectoria de las iniciativas en PSG muestra que se dio mayor énfasis al análisis del gasto público, constituyéndose este campo de análisis en el privilegiado al momento de establecer propuestas de incidencia para garantizar una equitativa y justa distribución entre los géneros. El ingreso público y la manera en que el Estado recauda los impuestos es un campo poco explorado, cuyo tratamiento requerirá en un futuro su agendamiento y mayores recursos.

En contraposición con el tiempo y esfuerzo dedicado, se mantienen restricciones estructurales, institucionales y desde la sociedad civil, por lo que se plantea recuperar el proceso a través de una aproximación a los siguientes aspectos: i) las condiciones de desarrollo de las iniciativas de PSG; ii) la institucionalización de la igualdad de género en la política fiscal; iii) la agencia de las mujeres en el proceso; y v) los aportes metodológicos que proporcionarán información que pueda servir de referente para fortalecer el proceso de rediseño de la política fiscal y presupuestaria con el objetivo de impulsar un desarrollo equitativo y sostenible.

La complejidad de la propuesta, no sólo por su contenido técnico, sino por el entramado institucional burocrático patriarcal, exige procesos de mediano y largo plazo que deberían ser sostenidos por la acción colectiva de las mujeres. Ello implica sumar esfuerzos desde los actores públicos y privados para garantizar la participación organizada y sostenida de las organizaciones de mujeres a nivel nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Andía, Bethsabé y Arlette Beltrán (2003) "Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de las experiencias en la Región Andina" www.gender-budgets.org
- Budlender, Debbie, Ronda Sharp et al. (1998) *Cómo llevar a cabo un análisis de presupuesto desde la perspectiva de género: investigaciones y prácticas contemporáneas*, Londres: Secretaría de la Mancomunidad Británica y AUSAID.
- Centro de promoción de la Mujer "Gregoria Apaza" (2016) "Contribución de la Inversión Pública 2015 de Gobernaciones y municipios a la igualdad de género", El Alto: CPMGA.
- Coello, Raquel (2016a) "Iniciativas de presupuestos sensibles al género. Una ruta de institucionalización», en *Atlánticas, Revista Internacional de Estudios Feministas*. 1 (1), 141-170. <http://dx.doi.org/10.17979/arief.2016.1.1.1803>
- Coello, Raquel (2016b) "Presupuestos con perspectiva de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista" (Tesis Doctoral), Madrid: Universidad Complutense de Madrid. <http://eprints.ucm.es/37376/1/T37122.pdf>
- Elson, Diane (2005) Seguimiento de los presupuestos gubernamentales para el cumplimiento de la CEDAW. Informe para UNIFEM. Essex, GB: Department of Sociology, University of Essex y UNIFEM. http://www.presupuestoygenero.net/images/documentos_biblioteca/B1036ElsonVA.pdf
- Fernández, Silvia (2009a) Reporte del análisis y evaluación de género en los presupuestos públicos municipales. La Paz: Viceministerio de Igualdad de Oportunidades (VIO), Ministerio de Justicia, y UNIFEM.
- Fernández, Silvia (2009b) Guía para la Transversalización de Género en los Planes de Desarrollo Sectorial. La Paz: VIO, Ministerio de Justicia.
- Gutiérrez Iriarte, Waldo (2009) "Institucionalización de la equidad de género en el marco de la Política Fiscal en Bolivia". La Paz: GTZ.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012) "Directrices y Clasificadores de Planificación y Presupuestos", La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Ministerio de Hacienda (2007) "Directrices Específicas para la Elaboración del POA y Formulación del Presupuesto para las Municipalidades del País". La Paz: Ministerio de Hacienda.
- Morales Olivera, Ana Teresa (2004) *Violencia contra la mujer: un tema invisible en el presupuesto general de la nación y en el presupuesto municipal de la ciudad de El Alto*. El Alto: CPMGA y UNIFEM.
- Sánchez, Tania (2009) Guía para el Recojo y Sistematización de Información de Género en Presupuestos Municipales y Prefecturales. La Paz: VIO, Ministerio de Justicia.
- Zabalaga, Carmen (2013) *Inversión Pública para la Equidad de Género en Bolivia. Sistematización de la experiencia: Categorías para el análisis y la orientación de la inversión pública en igualdad de género en Bolivia*. La Paz: ONU Mujeres.





OXFAM