

FLACSO - Biblioteca

Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad

**Presupuestos Sensibles
al Género en
la Región Andina**



La Serie Ágora está orientada a recoger reflexiones preliminares de investigación, ponencias y, también, los resultados de consultorías.

© Segunda edición, 2005:

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM – Región Andina
Av. Amazonas 2889
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2460 332
Fax: (593-2) 2460 328
www.unifemandina.org

FLACSO, Sede Ecuador
Pradera y Av. Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 3238 888
www.flacso.org.ec

**Hacia la transparencia con equidad:
Presupuestos Sensibles al Género
en la Región Andina**

Registro de Autor: 019751
ISBN: -9978-43-665-0

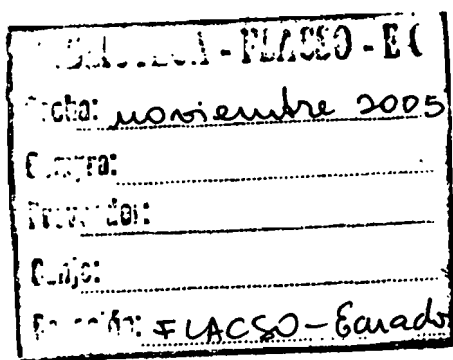
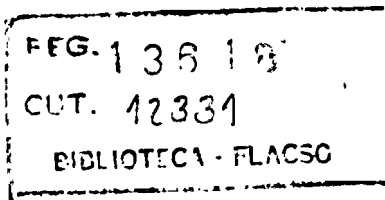
Autoras
Bethsabé Andía, Arlette Beltrán,
Raquel Coello, Martha Gutiérrez,
Zonia Palán, Carmen Zabalaga

Asistentes de las Autoras
María de los Ángeles Barrionuevo,
Vivian Cenisario, Florella Lezama,
Mariflor Navía Vilar

Edición de textos
Mercedes Prieto

Diagramación e Impresión
RisperGraf C.A.

Este material puede ser utilizado siempre que se cite la fuente



DEDICATORIA

Dedicamos este libro a Zonia Palán. Expresamos nuestro reconocimiento a su trayectoria intelectual y política, y a su compromiso y aporte a la construcción del movimiento de mujeres. Su memoria estará siempre presente en nuestras vidas.

ÍNDICE

Dedicatoria	1
Presentación	5
Agradecimientos	7
Introducción	
De la neutralidad de los presupuestos públicos a presupuestos sensibles al género	9
Ana Falú	
Capítulo 1	
Presupuestos sensible al género en UNIFEM, Región Andina: una apuesta regional	15
Raquel Coello Cremades	
Capítulo 2	
Análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de experiencias de la región andina y propuesta metodológica	33
Bethsabé Andía Pérez y Arlette Beltrán Barco	
Estudios de casos:	
Capítulo 3:	
Municipios y presupuestos sensibles al género: una aproximación al caso boliviano	89
Carmen Zabalaga Estrada	
Capítulo 4:	
Presupuestos públicos con enfoque de género: una aproximación al presupuesto nacional de Bolivia y al del Municipio de la Paz	115
Martha Gutiérrez	
Capítulo 5	
Análisis de género de los presupuestos, planes y programas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	201
Zonia Palán Tamayo	
Capítulo 6	
Análisis del presupuesto público con enfoque de género: el caso de Villa El Salvador, Lima Perú	293
Bethsabé Andía Pérez y Arlette Beltrán Barco	

CAPÍTULO 3

MUNICIPIOS Y PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO: UNA APROXIMACIÓN AL CASO BOLIVIANO

Carmen Zabalaga Estrada*

1. INTRODUCCIÓN

Este documento contiene el marco de referencia en el que se elaboran las políticas y los presupuestos municipales en Bolivia. Describe y analiza las competencias municipales en torno al desarrollo humano sostenible y equitativo y el contexto en el que desarrolla su gestión, tomando en cuenta la normativa, los procesos de descentralización y la participación ciudadana en la planificación municipal y elaboración de presupuestos. Esta información permite explorar las limitaciones y posibilidades de introducir un análisis y gestión de género a las políticas y presupuestos municipales. Para realizar esta indagación partimos de los avances hechos por la teoría de género e investigadoras que han incursionado anteriormente en el campo de las políticas públicas y de los presupuestos sensibles al género (Budlender, Sharp y Allen 1998; Grynspar 1998; Simel 2000; Hofbauer y Vinay 2001). La literatura especializada enfatiza el carácter estratégico de los presupuestos como expresión de la política pública, señala las distintas fases del proceso de elaboración de los presupuestos y provee herramientas para el análisis de género en cada una de ellas. En este marco, el artículo avanza en la identificación de las competencias mu-

* Codirectora del Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI), institución no gubernamental que trabaja desde 1981 con mujeres en los barrios pobres de la ciudad de Cochabamba, Bolivia.

nicipales y los mecanismos de participación ciudadana y, específicamente de las mujeres, en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo y los presupuestos municipales. Este punto nos permite ubicar el grado de exigibilidad con el que contamos y las posibles acciones que podemos desarrollar para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres en el ámbito municipal. Asimismo, se enfoca al análisis de las condiciones de aplicabilidad de las normas, principalmente en lo que hace a la participación de las mujeres en la definición de políticas y priorización de los gastos. Con ello, podemos reconocer los avances y las dificultades que persisten en el cumplimiento de las normas y detectar los puntos débiles para lograr la incorporación de las mujeres y el enfoque de género en los procesos de planificación participativa, en las políticas y elaboración de los presupuestos.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN ESTATAL Y LOS MUNICIPIOS

Las políticas de reforma estructural neoliberal aplicadas a partir de los años ochenta en América Latina produjeron cambios tecnológicos, económicos, sociales, institucionales y políticos que pusieron a prueba las capacidades de las sociedades para adaptarse a las nuevas condiciones y desafíos que se presentan. En este marco y como parte de los cambios, se promueven los procesos de descentralización de las decisiones y servicios estatales. La literatura ha propuesto la descentralización como una respuesta a los procesos de exclusión social y política que genera el propio modelo neoliberal. Como plantea Grynspan (1998: 93), la descentralización hace parte de la búsqueda de una nueva institucionalidad que busca fortalecer los gobiernos locales con la idea de acercarse a los usuarios y responder a sus demandas particulares, alejándose de esta forma, de la formulación de políticas homogéneas que no consideran las especificidades y la heterogeneidad de las situaciones y poblaciones locales.

En este marco, distintos movimientos sociales y particularmente los movimientos de mujeres, reivindican los procesos de descentralización como medios para el fortalecimiento de su identidad social y la búsqueda de una mayor participación en las decisiones y gestión de su desarrollo. La apertura revelada por las reformas y el interés en ellas de los movimientos sociales requieren elaboración ya que en sí mismas no garantizan automáticamente un mayor ejercicio democrático o una respuesta efectiva a las distintas necesidades de la ciudadanía. Es en este terreno donde se ubican los logros y limitaciones de las reformas institucionales y el análisis de género de los presupuestos.

2.1 Descentralización y participación popular

Después de la aplicación de políticas de ajuste estructural, el gobierno boliviano introdujo, a partir de 1993, una serie de leyes y normas orientadas a consolidar el sistema institucional público dentro del proceso de democratización del país. Las principales reformas en este sentido, se orientaron a la descentralización administrativa estatal. La descentralización se constituyó en un desafío para desarrollar nuevas formas de gobernar y promover la participación ciudadana en un marco de pluralismo y reconocimiento de la diversidad existente en un mismo territorio. Y, al mismo tiempo, buscaron una mayor eficiencia en la prestación de servicios hacia la población. Se definieron roles y competencias entre los diferentes niveles administrativos públicos —departamentales, municipales, distritales, y comunales— buscando una óptima articulación de planes y actividades entre ellos.

Para la operación de la reforma institucional se ha contado con dos normas legales fundamentales que afrontan la descentralización administrativa y participación popular. La Ley de Descentralización Administrativa, sancionada en julio de 1995, regula el régimen de descentralización administrativa del poder ejecutivo a nivel departamental y establece el régimen de recursos económicos y financieros departamentales para mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública en la prestación de servicios. Otorga la atribución de administrar y controlar los recursos humanos y asigna partidas presupuestarias para el funcionamiento de los servicios sociales. Esta Ley contempla en los nueve departamentos de la nación la existencia de un prefecto y consejeros departamentales que son los representantes de la población civil de las diferentes provincias. Estos actores tienen atribuciones para aprobar los planes, programas, proyectos y presupuestos departamentales, en el marco de la política nacional y en coordinación con los gobiernos municipales. La prefectura se constituye en el punto de articulación entre las políticas definidas, la oferta de programas y los recursos nacionales con las prioridades y demandas municipales. Está obligada a coordinar los planes departamentales con los gobiernos municipales y otras instituciones de su jurisdicción. Por su parte, los consejeros departamentales deben promover esa coordinación y la participación efectiva de la comunidad.

La Ley de Participación Popular de abril de 1994, transfiere a los municipios nuevas competencias y les delega funciones orientadas al desarrollo humano así como recursos económicos de inversión. Al mismo tiempo la Ley define, como aspecto fundamental, la participación ciudadana de mujeres y hombres en los procesos de planificación y control de la gestión municipal.

Este proceso es conocido como municipalización en el ámbito del desarrollo local¹. La Ley de Participación Popular inicia el proceso de descentralización en el país, estableciendo cuatro modificaciones fundamentales para el nuevo funcionamiento estatal en el ámbito municipal. Primeramente, divide el territorio nacional en 311 municipios (hoy 316) de la misma jerarquía; delimita como jurisdicción territorial del gobierno municipal una sección de provincia, dando lugar a la nueva conformación espacial de municipios urbano – rurales. De esta manera el municipio se constituye en la unidad territorial básica para la planificación y en el principal espacio de participación, concertación y administración local. Seguidamente, la Ley fortalece el sistema democrático y reconoce como sujetos de la participación popular a las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas de vecinos, otorgándoles personería jurídica, respetando sus propias formas de organización, y definiendo sus derechos y obligaciones en materia de participación y control social de la gestión municipal. Asimismo, asigna y distribuye igualmente los recursos nacionales de coparticipación tributaria (20% del Tesoro General de la Nación a cada municipio) estableciendo el principio de distribución proporcional por habitante. Y, finalmente, reglamenta su gasto: 15% para el funcionamiento de los municipios y 85% para gastos de inver-

¹ La formulación de esta Ley, en Bolivia, responde a una aspiración de las organizaciones de base y los partidos de izquierda para lograr su participación en las definiciones del desarrollo de sus zonas y comunidades. La Ley tiene como antecedentes las experiencias que se gestaron en los municipios de Sucre y Cochabamba, entre 1988 y 1990, con la participación de profesionales y técnicos pertenecientes al Movimiento Bolivia Libre (MBL) y organismos no gubernamentales. En el caso de Sucre se constituyeron en 1988 los talleres municipales populares de planificación conformados por representantes de juntas vecinales y técnicos municipales con el objetivo principal de solucionar los problemas críticos de la población a través de una gestión participativa, poniendo a la Municipalidad al servicio de la población. La experiencia tuvo logros importantes en la atención y asesoramiento a los vecinos en proyectos de construcción, en la descongestión de funciones municipales, en la búsqueda de soluciones conjuntas a través de la conformación de comisiones de trabajo mixtas de aspectos legales, asuntos sociales y relaciones públicas, de planificación y de reordenamiento urbano, de organización, de gestión, de economía y el comité de vigilancia de obras. Se elaboró un plan de gobierno municipal como un proceso de planificación alternativa. En el caso de Cochabamba, siguiendo el ejemplo de la Alcaldía de Sucre, se conformaron en 1990 cinco talleres zonales, en lugares alejados del centro de la ciudad. Estos talleres nacieron con un carácter experimental y se orientaron hacia un proceso de descentralización municipal. Para ello se fortalecieron las organizaciones de base y se conformaron las comisiones de regulación y vivienda, de infraestructura, abastecimiento, salud y desarrollo social, educación, cultura y recreación, vías transporte y reforestación. La experiencia como tal, logró sostenerse hasta 1992. Posteriormente, en los nuevos comicios municipales surgen otras propuestas orientadas a mejorar, en el discurso, la conformación de estos talleres. Estas dos experiencias de participación ciudadana en el área urbana y la desarrollada en la provincia de Mizque por el mismo partido político y desde la acción de un organismo no gubernamental, son consideradas como aportes a la formulación de la Ley de Participación Popular. Cabe destacar que ninguna de las experiencias explicitó la incorporación del enfoque de género.

sión en proyectos de desarrollo incorporados en los planes de desarrollo municipal. Estas disposiciones repercuten favorablemente en los niveles de inversión y permiten captar recursos externos mediante la modalidad de co-financiamiento. Finalmente, la Ley amplía las competencias municipales, transfiriéndole la infraestructura de educación, salud, deportes, caminos vecinales y micro riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.

De esta manera, todos los municipios urbanos o rurales, se constituyen en posibles polos de desarrollo en el país, dejando de lado la práctica tradicional del Estado de favorecer únicamente a las ciudades grandes del eje central, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Además se configura una nueva dinámica en las relaciones entre el poder público y la población. Con este proceso reglamentado de participación ciudadana, las organizaciones de base acceden a tomar decisiones sobre la planificación del desarrollo, el seguimiento y control de la gestión municipal y asumen la elección directa de sus autoridades locales. Por otra parte, los gobiernos municipales asumen un rol protagónico en lo local y la responsabilidad de impulsar el desarrollo humano sostenible y equitativo de sus municipios. Es importante destacar que si bien existen otras experiencias de participación ciudadana en la gestión municipal en América Latina, como es el caso de Brasil y algunos municipios de Perú, estas responden a la iniciativa de organizaciones de base, organismos no gubernamentales o partidos políticos. En el caso de Bolivia los procesos de participación están reglamentados por la Ley de Participación Popular, y no obstante las dificultades que enfrenta su implementación, se constituye en una gran oportunidad para la construcción de una nueva democracia en Bolivia que contemple la presencia de mujeres y hombres en el escenario de las decisiones públicas, ampliando las posibilidades de la democracia representativa y generando oportunidades para desarrollar el ejercicio de la ciudadanía.

2.2 El Municipio²: funcionamiento y competencias

El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de los gobiernos municipales. Gozan de autonomía ejercida a través de la libre

² La figura del municipio fue importada por los españoles, para poblados y ciudades donde funcionaban los cabildos, como una forma de administración pública de la comuna. Era una corporación consagrada a la gestión de los servicios básicos. Después de la conformación de la república, se promulgó el primer reglamento de municipalidades en 1839 que institucionalizó el régimen municipal, atribuyéndole competencias orientadas principalmente a satisfacer

elección de autoridades, la facultad de generar, recaudar e invertir recursos, la potestad de dictar ordenanzas y resoluciones en el marco de las políticas y estrategias municipales, la programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social³. Los gobiernos municipales se rigen en su funcionamiento y competencias por la Ley de Municipalidades de 1999⁴, que los orienta hacia la construcción de un desarrollo humano sostenible. Este enfoque permite incorporar visiones integrales y de equidad de género en la gestión municipal. Específicamente, la Ley define la misión de los municipios en torno a:

- Contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del municipio.
- Promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del municipio y crear condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo departamental y nacional.
- Promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas; preservar y conservar el medio ambiente y los ecosistemas; así como mantener, defender y difundir los valores culturales, históricos, morales y cívicos de la población y las etnias del municipio.
- Favorecer la integración social de sus habitantes bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, respetando su diversidad y promoviendo la participación ciudadana en el ámbito de su competencia, así como el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas estantes y habitantes del municipio.

De esta manera, el gobierno municipal tiene competencias en materia de desarrollo humano sostenible, infraestructura, administrativa y financiera, de defensa al consumidor y de servicios. Además tiene entre sus compe-

demandas ciudadanas de servicios básicos, infraestructura productiva, educación, salud y justicia (Ardaya 2000: 18). En Bolivia en 1985, se realizaron elecciones nacionales y municipales, recuperándose parcialmente la democracia municipal; en 1987 se realizaron elecciones municipales independientes, posibilitando un ejercicio autónomo en la conformación y funcionamiento de los nueve gobiernos municipales existentes en las capitales de departamento. Con la Ley de Participación Popular de 1994, se inicia un nuevo período de municipalización y de orientación del desarrollo local.

³ Constitución Política. Gaceta Oficial, Ley No. 1615, 6 de febrero de 1996.

⁴ La Ley de Municipalidades fue promulgada en Octubre de 1999, reemplazando la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984.

tencias, la de incorporar la equidad de género en el diseño, definición y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos municipales, lo que significaría la posibilidad de contar con presupuestos orientados a ello. Las nuevas responsabilidades que asume el gobierno municipal para impulsar el desarrollo integral, equitativo y sostenible se materializan consecuentemente en la práctica de la gestión municipal (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación 1998). Una parte importante de ésta, hace referencia a las responsabilidades para un adecuado funcionamiento de los servicios de educación, salud, saneamiento básico, cultura y deporte. Asimismo y aunque su implementación es más difícil, los gobiernos municipales deben impulsar y promover las actividades económicas en su territorio, a fin de avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Competencias en las áreas de salud y educación

En el área de salud, el municipio, asume gastos en la dotación y mantenimiento de infraestructura, los servicios básicos de salud, el suministro de insumos, medicamentos y materiales para su adecuado funcionamiento. Asimismo se transfiere a las municipalidades, a título gratuito, el derecho a los bienes muebles e inmuebles del sector salud. Tienen también la responsabilidad de ejecutar el seguro básico de salud que beneficia directamente a mujeres gestantes y otorga atención sin costo en el parto y en el periodo de lactancia, a niños/as hasta los cinco años como a adultos afectados con tuberculosis, malaria, cólera y enfermedades venéreas. Igualmente opera el seguro médico gratuito de vejez a través de un convenio con el Ministerio de Salud y Previsión Social. En el marco de estas nuevas competencias, los gobiernos municipales establecen, según normas definidas, un nuevo estilo de gestión sectorial compartida con los consejos municipales de salud y con una renovada lógica administrativa a partir de una red de servicios articulada por niveles de atención.

Con la Ley del Diálogo Nacional (2001) las competencias en salud para mejorar la calidad de sus servicios se extienden a la inversión en equipamiento, que incluye inversiones en medios de transporte, equipos, sistemas de informática y telemedicina, además de la capacitación de recursos humanos. Asume también responsabilidad en la selección del personal médico y paramédico para cubrir los déficit del sector de salud pública con recursos del Fondo Municipal para la Educación Escolar y Salud Pública. Cabe destacar que los gobiernos municipales tienen responsabilidad sobre la gestión del saneamiento básico que comprende principalmente cuatro áreas: provisión de agua potable, eliminación de desechos líquidos (alcantarillados), disposición de desechos sólidos y acciones para mantener el saneamiento

del municipio (recolección y tratamiento de basura). La instancia responsable de administrar, supervisar y controlar los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios de salud, es la dirección departamental de desarrollo social, repartición de la prefectura del departamento.

En relación a los servicio de educación, el gobierno municipal tiene la responsabilidad de velar por el buen funcionamiento de los servicios bajo el marco de la Ley de Reforma Educativa, cuya política se orienta a introducir la transformación curricular, institucional y administrativo financiera. Los gobiernos municipales son los encargados de administrar y equipar los bienes muebles e inmuebles transferidos a su dominio y de proporcionar los insumos y materiales. También tienen la responsabilidad de mantener el desayuno en las escuelas públicas con la finalidad de mejorar el rendimiento intelectual de niños/as y disminuir la deserción escolar.

En el marco de la participación popular en educación, las juntas escolares representan el máximo nivel de participación de la comunidad. Participan en la toma de decisiones que se desprenden de la evaluación de la calidad educativa y el control de la asistencia de los docentes; participan además en la planificación planteando sus demandas y expectativas respecto al servicio de educación. Por otra parte, en el municipio se crea el consejo municipal de educación como la instancia de gestión compartida para la prestación del servicio de educación formal y alternativa. Este directorio cumple tareas de planificación y coordinación de la gestión educativa en el municipio y está conformado por el alcalde o su representante como presidente, el director distrital de educación como representante de la prefectura, el representante del comité de vigilancia y un representante de la junta de distrito. Con la Ley del Diálogo Nacional las competencias en educación se incrementan para mejorar la calidad de sus servicios. La inversión en equipamiento escolar incluye equipos y sistemas de informática y la dotación de incentivos a programas que eviten la deserción escolar primaria. El gobierno municipal también asume la responsabilidad en la selección del personal del servicio de educación escolar pública, constituyéndose con un representante ante el comité local de selección y participando de este proceso en el marco de la reglamentación y normas emanadas para el efecto.

Como efecto de la implantación de la Ley de Participación Popular, entre 1994 y 1996, la inversión municipal mostró un incremento sustancial en el sector social (salud, educación y saneamiento básico): el 472% respecto a 1994.

Competencias respecto a la equidad y participación ciudadana

Las leyes de participación popular y de municipalidades reglamentan los procesos de participación social para orientar las inversiones hacia soluciones prioritarias establecidas por la población. Igualmente promueven la participación ciudadana en el diseño, definición y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales con la finalidad de favorecer el desarrollo humano sostenible y los derechos de los pueblos indígenas, comunidades originarias y de las mujeres, en condiciones de equidad. Por su parte, los municipios cuentan con la Norma de planificación participativa municipal que contiene una metodología diseñada para promover la participación efectiva de la población en la definición de políticas públicas y en el control sobre el manejo y el uso de los recursos orientados al desarrollo de la comunidad.

Como resultado de la planificación participativa se pone en funcionamiento el plan estratégico de desarrollo municipal y su programación quinquenal que debe expresar la visión consensuada del municipio y orientar la gestión del gobierno municipal a mediano y largo plazo. Los planes anuales operativos son los que responden a la planificación participativa de cada año y deben reflejar las políticas municipales. Contienen los programas, proyectos y presupuestos consecuentes con el plan de desarrollo municipal y la demanda social priorizada⁵.

Los mecanismos de participación para la elaboración participativa de los planes de desarrollo municipal, están indicados en las guías metodológicas elaboradas para municipios rurales como urbanos. El Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular con el apoyo de la Universidad de Toronto elaboró la Guía de planificación participativa en municipios predominantemente urbanos (2001)⁶. Esta Guía orienta la participación ciu-

⁵ Los primeros procesos de participación ciudadana, de acuerdo a la Ley de Participación Popular, se realizaron alrededor de 1995 con la elaboración de los programas operativos anuales, tanto en municipios rurales como urbanos. Estos procesos contaron en algunos casos con el apoyo de organismos no gubernamentales y/o de la Dirección Nacional de Participación Popular. En casos como el del Municipio de Cochabamba se impulsaron desde la propia Alcaldía. Cabe destacar que la Subsecretaría Nacional de Género logró incorporar unos diagnósticos complementarios de género que si bien, no lograron que se definan presupuestos específicos para su actividades, consiguieron sensibilizar a los y las funcionarias e iniciar un proceso para responder a las demandas de las mujeres a nivel municipal.

⁶ Esta guía fue elaborada con base en el Manual de planificación participativa municipal desarrollada para municipios urbanos y en las recomendaciones del taller sobre sistematización de experiencias en planificación del desarrollo urbano. Sus contenidos toman como referencia la experiencia de Cochabamba y fueron trabajados con un equipo interinstitucional y validados a través de un taller de trabajo.

dadana, el proceso de concertación y la construcción colectiva del plan de desarrollo. Incluye principios e instrumentos para la incorporación del enfoque de desarrollo humano sostenible y de género, así como la participación de las mujeres en la planificación y definición de prioridades de gasto. La Guía sugiere que en la fase de preparación para la elaboración de los planes de desarrollo municipal los equipos técnicos como las lideresas deben estar capacitados(as) y actualizados(as) no sólo en el marco conceptual y los instrumentos de planificación, sino también en la temática de género. Para esta capacitación se sugiere contar con organismos no gubernamentales que trabajan con enfoque de género. Asimismo, en la fase de los diagnósticos vecinales se exige el levantamiento de información desagregada por sexo y la identificación y priorización de las aspiraciones prácticas y estratégicas de las mujeres⁷. Finalmente en la elaboración de la estrategia de desarrollo y de la programación quinquenal se elaboran unas fichas de ideas de proyectos. Estas fichas incluyen una clasificación entre proyectos que apuntan a las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres.

Sin embargo, pese a las normas y guías metodológicas, se evidencian dificultades para transitar los enunciados y declaraciones a la fase operativa. No existe aún la suficiente densidad institucional para la aplicación efectiva de normas y mecanismos. Si bien se cuenta con procedimientos para vigilar y sancionar el incumplimiento de los acuerdos, no existe aún un ente público eficaz para realizar el seguimiento, ni la fuerza suficiente de la sociedad civil y de las mujeres para lograr su cumplimiento. Las dificultades para la participación de las mujeres en la definición de los planes de desarrollo y en los programas anuales llevaron a instituciones privadas de desarrollo que trabajan en El Alto, La Paz, Cochabamba, Tarija y Sucre a impulsar, junto con las organizaciones de mujeres, mecanismos para lograr la incorporación de sus demandas específicas a los programas operativos anuales. Ello abrió paso a negociaciones de proyectos que benefician a las mujeres con los gobiernos municipales y, en algunos casos, a la inclusión de comités de vigilancia en las actividades del año⁸.

⁷ La Guía explícitamente hace uso de la distinción entre demandas prácticas y estratégicas de las mujeres (Guía 2000).

⁸ En el caso de Cochabamba se logró durante tres años consecutivos (1997-99) incorporar proyectos que favorecieron a las mujeres. Esto fue posible gracias a la capacitación de mujeres de base, al lobby realizado por ellas, al apoyo de una ONG y a la voluntad política del gobierno municipal. Este aprendizaje llevó a la elaboración del Plan estratégico de desarrollo con enfoque de género para el Municipio de Cochabamba, como una propuesta nacida de la sociedad civil. En ese proceso participaron más de mil mujeres y hombres representantes de trece distritos municipales, de tres grupos generacionales (niños/as, jóvenes y personas de la tercera edad) y ocho sectores o grupos funcionales: comerciantes minoristas, fabriles, empresarios/as privados, instituciones ambientalistas, salud, educación, colegios de profesionales,

Como resultado de estos procesos, los municipios bolivianos que incorporan de alguna manera la perspectiva de género en el proceso de elaboración de los planes y/o en los planes mismos son los de Tarija, Chuquisaca, El Alto, Cochabamba y La Paz. En el caso de Tarija el plan incluye una estrategia para el acceso de las mujeres a la enseñanza y la igualdad en el empleo; en el de Chuquisaca, se introduce la necesidad de una dirección de género en la estructura municipal; en el de El Alto, se propone una agenda para la equidad de género; en el de Cochabamba, se logra integrar transversalmente el enfoque de género en la formulación del plan y se define un lineamiento estratégico de equidad de género y generacional; en el de La Paz, también introduce un lineamiento estratégico, que se refleja en el presupuesto anual y quinquenal. En otros municipios urbanos, como los de Trinidad, Santa Cruz, Pando, Oruro y Potosí sólo hay formulaciones mínimas de equidad de género o directamente una ausencia del tema.

Los planes operativos anuales, que si bien deberían ser coherentes con los planes de desarrollo municipal elaborado participativamente y con la programación quinquenal, no guardan relación entre ellos. Los planes suelen desaparecer de la dinámica anual y de la elaboración de los programas operativos, salvo en el caso de que exista voluntad política del alcalde para respetar estos acuerdos y consensos. Los programas operativos anuales tienen su propia lógica para la definición de los gastos de inversión y son aprobados anualmente por las organizaciones territoriales de base que no cuentan con una participación femenina significativa. De esta manera, las demandas de las mujeres y de género que pudieran haber sido formuladas en el plan de desarrollo municipal, no logran materializarse como demandas prioritarias en los programas operativos anuales.

Los mecanismos de elaboración y evaluación de los programas anuales, han contado con un aporte significativo del proyecto Desarrollo democrático y participación ciudadana, que ha aplicado y validado un modelo de gestión municipal participativa y que está siendo utilizado en 158 municipios (predominantemente rurales). El modelo ha sido adoptado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación como política de fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales y la sociedad civil. Pero

transportistas, policía y tránsito. Este proceso permitió sensibilizar sobre temas de género a muchas organizaciones de la sociedad civil y a su vez, se logró que el Plan estratégico de desarrollo con enfoque de género sea asumido como documento base para la elaboración del plan de desarrollo del Municipio de Cochabamba. Sin embargo, este plan no cuenta aún con la programación quinquenal que es el mecanismo por el cual se pasa de la formulación estratégica a la propuesta operativa.

este modelo, no contempló en su aplicación y validación el enfoque de género. Sin embargo, actualmente está iniciando un proceso de validación de este enfoque en diferentes municipios.

2.3 Ingresos, gastos y presupuestos

Ingresos. El marco legal detalla claramente las fuentes de ingresos de los municipios, la forma de su distribución y administración y finalmente los mecanismos de control y fiscalización que garantizan el buen uso de los recursos municipales. Los ingresos municipales son de carácter tributario: impuestos, tasas y patentes; y no tributario. Se reconoce a los gobiernos municipales la facultad de cobrar y administrar impuestos a la propiedad inmueble, a los vehículos automotores, a la chicha con grado alcohólico, a las transferencias de inmuebles y vehículos, y tasas por servicios prestados y patentes. Los ingresos no tributarios provienen, entre otros, de pagos por concepto de concesiones o actos jurídicos realizados con los bienes municipales o productos de la política de concesiones o explotaciones existentes en la jurisdicción municipal; venta o alquiler de bienes municipales, transferencia y contribuciones; donaciones y legados a favor del municipio; derechos preconstituidos; indemnización por daños a la propiedad municipal; multas y sanciones por transgresiones a disposiciones municipales; y operaciones de crédito público.

Otra fuente de ingresos para los municipios son los fondos de coparticipación tributaria. Estos consisten en una transferencia de recursos provenientes de los ingresos nacionales a favor de los gobiernos municipales y las universidades públicas. De la recaudación efectiva de las rentas nacionales (art. 19 de la Ley de Participación Popular), el 20% debe ser destinado a los gobiernos municipales y el 5% a las universidades. La coparticipación tributaria, se distribuye entre todas las municipalidades en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal y entre las universidades públicas beneficiarias, de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental en la que se encuentren. Por otra parte, a partir de la Ley del Diálogo (2001), los municipios cuentan también con recursos transferidos de la cuenta especial del Diálogo 2000, creada dentro de la estrategia nacional de reducción de la pobreza con los recursos que el Estado dejará de pagar por efecto del alivio de la deuda externa. La transferencia de recursos de la cuenta especial, destinada a programas municipales, se realiza observando el grado de pobreza de cada municipio y los rubros priorizados en el diálogo nacional realizado en el año 2000, que estén incluidos en los programas anuales municipales (infraestructura productiva y social, programas de alimentación complementaria y de atención a la niñez, segu-

ridad ciudadana, medioambiente y desastres naturales). La definición de esas prioridades se realizó en un proceso de movilización significativa de la población, tanto a nivel municipal, como departamental y nacional. Lamentablemente la presencia de las mujeres no fue numerosa y si bien las prioridades definidas contribuyen al desarrollo humano, no se consiguió definir prioridades de gasto específicas para disminuir la discriminación de género existente.

Adicionalmente, el poder ejecutivo puede destinar a los gobiernos municipales, recursos de origen interno, externo, crédito y cooperación internacional, a través de los fondos de apoyo (hoy canalizados por la Dirección Única de Fondos) para el ejercicio de las competencias de los gobiernos municipales, siempre y cuando se cumplan con las condiciones y contrapartes establecidas para su disponibilidad.

Finalmente, se debe tomar en cuenta que los municipios son sujetos de crédito y que en la actualidad, los municipios grandes tienen una significativa deuda acumulada que limita la ejecución de proyectos. Sin embargo, a partir del año 2000, el gobierno central aplicó un programa de readecuación financiera con fondos de la Corporación Andina de Fomento para la reconversión de la deuda municipal. En este marco, los municipios que repactaron sus deudas se comprometieron a disminuir los gastos corrientes, mejorar su sistema administrativo, contratar con terceros algunos servicios e implementar una nueva política de recaudación de impuestos.

Gastos. Previo a las reformas de descentralización y participación popular las políticas de gasto estaban definidas en la Ley Orgánica de Municipalidades (1984), orientada principalmente a desarrollar la infraestructura urbana. Los alcaldes y sus equipos técnicos definían libremente y sin condicionamientos en qué y cómo usar los recursos municipales. Los municipios contaban con fondos asignados por el gobierno central, según su coparticipación tributaria. Pero el monto de estos fondos, que llegaban a las capitales de departamento, dependía del número de empresas legalmente inscritas. En esta forma los gobiernos locales recibían estos recursos por su contribución en la recaudación de impuestos. Por otra parte, los gobiernos municipales gastaban hasta un 50% de sus ingresos en gastos administrativos. Con la nueva normativa, los gobiernos municipales deben responder a una serie de condiciones para llevar adelante las políticas de gasto en el marco de sus nuevas competencias: promoción de un desarrollo humano sostenible, servicios de salud, educación, micro-riego, saneamiento básico, infraestructura, recaudación y administración de impuestos, entre otros. De un lado, para operar estas competencias debe asignar recursos para estas

actividades. De otro lado debe responder a las aspiraciones e intereses de mujeres y hombres de sus jurisdicciones, introduciendo una nueva concepción del desarrollo local. Pese a los avances, sin embargo, se evidencia que el impacto de las reformas es aún meramente enunciativo o potencial; requiere aún de ajustes.

Presupuesto. El presupuesto municipal junto con el programa operativo anual constituyen los instrumentos de planificación, control y coordinación, de cuya administración eficiente depende en gran medida el éxito de su gestión. Para realizar el análisis de presupuestos públicos es primordial tener una visión inicial clara sobre su funcionamiento. Los presupuestos municipales tienen tres funciones económicas principales (Hofbauer y Vinay 2001):

- **Asignación de recursos.** Esta función se relaciona con la provisión de bienes y servicios públicos. El gobierno municipal en el marco de su autonomía decide como se dividen los recursos públicos en las diversas funciones, políticas y programas que realiza, con base en las prioridades que identifica.
- **Distribución de ingreso y riqueza.** Una de las funciones esenciales del gasto público municipal es integrar políticas gubernamentales que favorezcan la disminución de la brecha de ingreso y riqueza entre diferentes grupos de la población.
- **Estabilización de la economía.** Los presupuestos se usan para promover cierto nivel de empleo, de crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y balance externo.

Idealmente, los presupuestos deben hacerse de acuerdo a la política municipal y no a la inversa. Cuando se distorsiona esta relación entre presupuesto y política, resulta más difícil asegurar el cumplimiento cabal de los objetivos de los programas y gastos que tienen impacto en las condiciones de género. La asignación de recursos a los distintos programas está normada en la Ley de Gastos Municipales, que surge como consecuencia del incremento de recursos municipales para mejorar la calidad de los servicios municipales y disminuir la pobreza. El artículo dos distingue entre gastos de funcionamiento y de inversión⁹. El artículo tres define como limite máximo

⁹ Reconoce como gastos de funcionamiento aquellos destinados a financiar las actividades recurrentes para la prestación de servicios administrativos. Se incluyen el pago de servicios personales, obligaciones sociales, impuestos, transferencias corrientes, compra de materiales, servicios, enseres e insumos necesarios para el funcionamiento exclusivo de la administración del gobierno municipal. Comprende también los pasivos generados o el costo financiero por

de los gastos de funcionamiento el 25% del presupuesto, calculado sobre el total de ingresos de los recursos de la coparticipación tributaria, ingresos municipales propios y recursos de la cuenta especial Diálogo 2000¹⁰. Para financiar los gastos de funcionamiento se pueden utilizar sólo recursos provenientes de los ingresos propios de los municipales y de la coparticipación tributaria.

La elaboración del programa operativo anual. Para la elaboración del programa operativo anual el ejecutivo municipal presenta al comité de vigilancia del gobierno municipal compuesto por ciudadanos de los distritos¹¹, una conciliación de cuentas y de estado de las obras de la gestión del año anterior. En algunos municipios esta rendición sólo se realiza sobre los ingresos de coparticipación. En otros, el alcalde realiza un informe sobre el total del presupuesto municipal. Según la Ley del Diálogo, los comités de vigilancia tienen la facultad de vigilar y controlar la totalidad de los recursos administrados por los gobiernos municipales, incluyendo los recursos de la cuenta especial del Diálogo 2000 (art. 27). Posteriormente el alcalde presenta un informe de los gastos comprometidos por ley de los recursos de coparticipación (6,4% para el seguro básico de salud, 0,25% para el fondo de control social ejecutado por los comités de vigilancia); así como los gastos comprometidos para la infraestructura programada de educación y salud; insumos, equipamiento y material de educación y salud, incluyendo el desayuno escolar; y, seguro de vejez. Para asignar el saldo previsto, se llevan a cabo los talleres distritales o comunales, a fin de que la población defina en qué se deben usar los recursos restantes.

contratación de créditos en gastos de funcionamiento incurridos. Los gastos de inversión, por su parte, son los destinados a la formación bruta de capital físico de dominio público constituido por el incremento, mejora y reposición del stock de capital, incluyendo gastos de preinversión y supervisión. Comprende también, como gasto elegible, los intereses y/o amortización de deuda pública interna y/o externa y otros pasivos financieros cuando sean generados por gastos en proyectos o programas de inversión pública. También son considerados en esta categoría los gastos en los que tiene que incurrir el gobierno municipal para el mantenimiento de los bienes y servicios de su competencia. Asimismo, los pasivos generados o el costo financiero por contratación de créditos en gastos incurridos en mantenimiento. No incluye el gasto administrativo del gobierno municipal y se excluye —expresamente— todo gasto por concepto de servicios personales.

¹⁰ En el 2002, los gobiernos municipales negocian con el gobierno nacional el incremento del tope de gastos de funcionamiento al 25% de su presupuesto, tomando en cuenta los ingresos provenientes de recursos propios, coparticipación y cuenta especial Diálogo 2000.

¹¹ Esta instancia está conformada por un número de representantes igual al número de distritos o comunidades en las que se divide el municipio. Estos representantes son elegidos/as en su distrito o comunidad por organizaciones vecinales o comunales. Por ejemplo, los ciudadanos del Municipio de Cochabamba que cuenta con catorce distritos eligen el mismo número de miembros titulares y suplentes para conformar el comité de vigilancia.

Existen diferentes modalidades de consulta según los diferentes municipios, pero lo que queda claro es que la priorización y decisión de las nuevas obras casi siempre recae en los hombres del distrito o comunidad. En los casos que participan mujeres o se intenta incorporar el enfoque de género para la asignación de recursos, autoridades y ciudadanos hacen notar la gran gama de responsabilidades del gobierno municipal, enfatizando que no alcanza el presupuesto. Una vez firmadas las actas de acuerdo entre las organizaciones territoriales de base y el comité de vigilancia, el equipo de planificación del municipio elabora el programa operativo anual, el mismo que incorpora las actividades acordadas y aquellas que se impulsarán con los distintos fondos (propios, cuenta especial Diálogo 2000 y el Fondo Productivo y Social). Posteriormente, el programa operativo es aprobado por el concejo municipal.

La presentación del plan operativo anual debe contener los diversos acuerdos y debe mostrar consistencia. En una primera parte, define el marco legal, la visión, las políticas y estrategias en las que se sustenta y que se derivan del plan de desarrollo municipal. Posteriormente, y a través del sistema de programación de operaciones se determinan las tareas y metas a cumplir en la gestión, la estructura organizacional, la estructura programática y el plan de inversiones para arribar al presupuesto de la gestión. Este último contiene el detalle de los recursos y sus fuentes según el objeto del gasto y estructura programática.

2.4 Reglamentación sobre mecanismos de petición, control y fiscalización de la gestión municipal

La ley plantea que toda persona natural o jurídica, individual o colectivamente, tiene el derecho de formular peticiones a las autoridades municipales, las que obligatoriamente deberán ser atendidas. Igualmente se establecen procedimientos para el control y fiscalización de la gestión municipal. El concejo municipal tiene la atribución de fiscalizar la ejecución del programa operativo anual, los estados financieros, la ejecución presupuestaria, la memoria de gestión y las labores del alcalde municipal. Para ello evalúa los informes de ejecución presupuestaria al cuarto y octavo mes de gestión debiendo emitir un informe sobre el cumplimiento de límites de gasto corriente e inversión y de endeudamiento en observancia a las normas legales vigentes. Por su parte el comité de vigilancia, como instancia de representación de la sociedad civil organizada ante el gobierno municipal, es responsable de facilitar la participación, supervisión y control ciudadano en la gestión de la municipalidad de acuerdo a lo establecido en la Ley de Participación Popular.

Esta última Ley asigna al comité de vigilancia la función de apoyar la planificación participativa municipal, la formulación y reformulación del plan operativo anual y del plan de desarrollo municipal. El plan operativo anual debe contar con el pronunciamiento previo y expreso del comité de vigilancia para su posterior tratamiento y aprobación por el concejo municipal. El comité de vigilancia tiene la facultad de controlar el cumplimiento de los porcentajes establecidos por ley para los gastos de inversión y gasto corriente de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria. Está obligado a evaluar semestralmente el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos del gobierno municipal, mediante informe escrito y fundamentado técnica y legalmente. Dicho informe es aprobado al menos por dos tercios de los miembros de este comité y es, luego, presentado al gobierno municipal y dado a conocer públicamente. El comité puede recurrir a los parlamentarios nacionales para el cumplimiento de sus gestiones de control social.

Finalmente, se han diseñado otros mecanismos para la fiscalización de los recursos municipales que están ligados a la institucionalidad política y administrativa del Estado central. Por una parte, el congreso puede fiscalizar las labores de alcaldes a través de sus comisiones; y, a los concejos municipales, a través de su presidente. Por otra parte, la contraloría ejerce el control fiscal de los gobiernos municipales.

2.5 Limitaciones y desafíos

El recuento hasta aquí realizado evidencia significativos logros de la normativa para la descentralización de la administración del Estado y la participación ciudadana en los procesos de planificación y definición de los presupuestos. Estas reformas han abierto caminos para la incorporación del enfoque de género en varios municipios. Sin embargo la experiencia muestra que la aplicación de estas leyes y normas todavía requiere de ajustes. En esta sección se plantean observaciones basadas en la experiencia que hablan de desafíos futuros.

Sobre la gestión municipal. Si bien se puede afirmar, que el modelo de gestión municipal propuesto, facilita una nueva forma de conducir el desarrollo municipal, destacan dos grandes dificultades en su gestión. Por una parte, los fondos que reciben para atender sus nuevas competencias son escasos en relación con la demanda existente y por otro, existe una ineficiente ejecución de los planes aprobados, que se refleja en el incumplimiento del gasto presupuestado.

Sobre los servicios de salud y educación. La atención en salud que está particularmente orientada a las mujeres (seguro básico para partos) se revela ineficiente e irregular. La falta de recursos impide que los centros de salud y postas den atención continua. Asimismo, los servicios son de mala calidad lo que se refleja en el maltrato y discriminación a los y las pacientes y en una falta de información.

Respecto a los servicios de educación, los recursos económicos son insuficientes para dotar de la infraestructura y equipamiento requerida, peor aún si se refiere a la educación alternativa.

En relación a la equidad de género. Como plantean Monasterios y Tapia (2001: 44) debido a que la normativa sobre participación ciudadana solo reconoce la personalidad jurídica a las organizaciones de base que representan una unidad territorial ha excluido a la gran mayoría de organizaciones de mujeres que existen en el país. Es decir, las organizaciones de mujeres no participan en los procesos decisorios ya que se excluyen aquellas asociaciones basadas en actividades comunes de tipo productivo, así como las organizaciones funcionales de mujeres por no corresponder a un criterio de territorialidad. Estas organizaciones no representan a toda la población de un territorio dado, porque aquí radica precisamente su exclusividad y especificidad como organización femenina.

Un aspecto evidente es que en muy pocos casos los planes de desarrollo municipal y los programas anuales han incorporado la equidad de género en los planes y políticas. Ello puede explicarse por la poca participación de mujeres en estos procesos que se ve reforzada por la invisibilidad de las desigualdades de género, tanto en el diagnóstico, como en la visión estratégica y planificación de las acciones. En el primer caso, las mujeres, como expresa Salazar (2000: 90), mantienen como rasgo de subordinación, la dificultad de constituirse en sujetos deliberantes para proponer demandas específicas, junto con la desventaja del ejercicio en la escena pública, que está sujeta a los mandatos de “hablar bien” o de “saber hablar”. En el caso de la invisibilidad de las desigualdades de género, la limitante cultural que supone pautas sociales del sistema patriarcal, hace que las demandas específicas de las mujeres y las de equidad de género, aparezcan como temas de poca importancia o como asuntos banales.

Las dificultades que persisten en la elaboración de los programas operativos anuales, están también relacionadas a las inercias que enfrenta toda reforma. Esta debe enfrentar prácticas políticas que no se resignan a ceder poder de decisión a los ciudadanos y en la cual sólo los hombres participan

en el ámbito público. También se enfrenta a una institucionalidad que todavía requiere fortalecerse técnicamente y que vive una carencia crónica de recursos económicos para responder a la priorización de proyectos de acuerdo al interés de los diferentes miembros de la comunidad.

Las regulaciones asumen a la participación popular como un asunto sólo técnico y gerencial y suponen que todos los actores están homogéneamente habilitados para la deliberación pública. La experiencia muestra que las mujeres, particularmente las campesinas e indígenas, evidencian serias limitaciones de hacerse parte de este marco de deliberaciones. Los consensos a los que arriban para asignar recursos son evaluados por su viabilidad técnica. Pasan por el filtro de la racionalidad dominante y así las demandas deben ser objeto de validación en función de un discurso legitimador. Entonces a la vez que la voz masculina subordina a la voz femenina, la voz técnica subordina la voz de las bases (Salazar 2000: 84, 92).

Finalmente cabe señalar que si bien la normativa determina la organización a nivel municipal de servicios legales integrales para la protección a la familia, la mujer y la tercera edad, es evidente que estos servicios no son suficientes para incorporar la equidad de género en todas las políticas públicas del municipio. Más aún cuando encontramos que los presupuestos orientados a estas actividades son casi inexistentes.

Sobre la función de las organizaciones control y vigilancia. Un aspecto que también se debe tomar en cuenta, y que se destaca en varios estudios, es la cooptación de los dirigentes de las organizaciones territoriales de base, de los consejos y comités de vigilancia por parte de los partidos políticos de los alcaldes y presidentes de los concejos municipales de turno. Esta práctica limita el ejercicio democrático ciudadano y el cumplimiento de los objetivos de la planificación popular y de los procesos de descentralización. De esta manera la demanda social es subordinada a la voluntad de las autoridades de turno y en el peor de los casos, las inversiones y proyectos priorizados y ejecutados son aquellos que corresponden al área en la que viven los dirigentes del partido político. Dentro esta lógica la función de seguimiento y control social a la ejecución y destino de los recursos, queda reducida a una justificación acordada entre la alcaldía y el comité de vigilancia. Estos elementos, dejan traslucir la necesidad de democratizar las instancias organizativas de base y fortalecer los mecanismos institucionales que define la Ley de Participación Popular.

Se puede afirmar, finalmente, que la participación de la ciudadanía en las definiciones del desarrollo y en el control de la gestión municipal, requiere

de ajustes para su consolidación. En cambio, la participación de las mujeres, la introducción de sus demandas y del enfoque de género en la gestión municipal requiere aún del desarrollo de mecanismos efectivos y normas que persuadan a los gobiernos municipales a incorporar objetivos de equidad de género en el diseño, definición y ejecución de sus políticas, planes, programas y proyectos.

Sobre organizaciones de mujeres de la sociedad civil. Como ya se mencionó, una de las características de las mujeres es que no se organizan necesariamente por pertenecer a un territorio, sino para responder a otro tipo de necesidades como capacitación o estrategias de sobrevivencia. Este rasgo limita su empoderamiento como colectivo, para su participación en el distrito y en los procesos de planificación municipal. Por otra parte cuentan con pocas oportunidades de entrenamiento en la gestión ciudadana, además de que, frente a la crisis, es más posible que estén sumergidas en la resolución de problemas prácticos e inmediatos, que de alguna manera les impide ver las políticas públicas municipales como posibles ventajas para mejorar su calidad de vida.

En todo caso, vale la pena destacar la experiencia del Municipio de Cochabamba y el establecimiento de una plataforma de mujeres por la ciudadanía y la equidad. Esta instancia surge como resultado de la elaboración de un plan estratégico de desarrollo con enfoque de género y aglutina a diferentes expresiones de las organizaciones de mujeres. Sus objetivos son los de hacer seguimiento al cumplimiento de políticas de género a nivel municipal y departamental y formular propuestas de género que surjan de la demanda de las mujeres. La plataforma aglutina a más de 400 mujeres de diferentes barrios y gremios, así como organismos no gubernamentales y profesionales que hacen parte de un comité consultivo. Si bien su conformación es reciente (2000), esta instancia revela importantes logros. De una parte, ha realizado aportes a la Ley del Diálogo y sugerencias de reformas a la constitución política del país. De otra parte, ha logrado recursos a nivel local para incorporar una mujer al equipo técnico municipal y la elaboración de una propuesta para la creación de una unidad de género en la prefectura junto a un plan de acción estratégico. Y, finalmente, ha apoyado las reivindicaciones de diferentes sectores y gremios de las mujeres, como por ejemplo, la devolución de un bono arbitrariamente retenido a las enfermeras auxiliares, o acciones de seguimiento en casos de negligencia médica ante el Colegio Médico departamental.

Sobre las labores de fiscalización. Es importante destacar que las prácticas de fiscalización del concejo municipal y del comité de vigilancia, no tie-

nen siempre un carácter democrático y transparente. Como sugerimos anteriormente, cuando el concejo municipal tiene mayoría del mismo partido político que el alcalde, la fiscalización no es rigurosa. Por otra parte, si el concejo tiene mayoría opositora entorpece el trabajo del alcalde y entra a un círculo interminable de justificaciones y acusaciones. En el caso de los comités de vigilancia sucede algo parecido: si el comité ha sido cooptado por el partido político del alcalde, su gestión es nominal pues no realiza sus funciones de control y la vigilancia; en cambio, hace una labor de justificación frente a la población de las deficiencias de la gestión municipal. En el caso de que en el comité de vigilancia predominen voces opositoras al partido del alcalde se presentan dificultades que limitan la gestión municipal. Se han observado varios casos en que estas desencuentros llevan a desconocer a los representantes distritales y a nuevas elecciones. Esta situación nos induce a proponer una nueva normativa que obligue a quienes son elegidos al comité de vigilancia, a pedir licencia de sus partidos políticos mientras dure su gestión.

3. CONSIDERACIONES PARA LA INTRODUCCIÓN DE POLÍTICAS MUNICIPALES DE GÉNERO

En esta sección retomamos las dificultades que existen para definir una política de gasto que favorezca a la equidad de género en los municipios y puntualizamos consideraciones para reorientar las políticas a este fin, a la luz de reflexiones realizadas por el movimiento de mujeres. A lo largo de este artículo, hemos argumentado, que una de las causas de la débil participación de las mujeres en los procesos de gestión municipal, particularmente en la definición de prioridades de gasto que incluyan sus demandas, tiene relación con el desconocimiento legal de sus organizaciones junto al carácter marcadamente masculino de las organizaciones territoriales. Esta constatación lleva a pensar que el reorientar de manera sostenida el gasto público a la equidad de género, pasa por incluir a las organizaciones de mujeres como actoras de la participación popular. Esta opción debe estar acompañada por procesos de empoderamiento de las mujeres a partir de su autoestima, reconocimiento de sus derechos políticos y fortalecimiento de sus liderazgos. Concretamente, entonces, es necesario introducir modificaciones al marco legal de manera que se reconozcan a las organizaciones de mujeres como sujetos de la participación popular y definir sanciones a las organizaciones que no garanticen la presencia de las mujeres a su interior.

Las mujeres tienen dificultades de expresar sus demandas orientadas a la equidad de género debido a que tienen interiorizados los mandatos de su

comunidad respecto a su rol. Ello significa que las mujeres tienden a priorizar servicios e insumos productivos, la educación y la salud, pero sobretudo, enfatizan acciones que benefician a sus hijos e hijas. En general sus demandas están orientadas a reforzar la división del trabajo establecida, para el servicio a la familia y la comunidad. Esta situación tiende a modificarse en la medida en que las mujeres ganan independencia económica, reconocen sus derechos como personas y acceden a liderazgos. Pero no solo son las mujeres las que tienen dificultades de expresar sus demandas, sino que el mismo sistema político tiende a excluir sus intereses. La participación popular busca establecer una nueva relación entre Estado y sociedad civil a través de la demanda y el control social; un orden político posible que sustenta una democracia participativa. Sin embargo, hemos visto que esta participación popular ha sido ajustada a los mecanismos políticos clientelares. De esta manera, el proceso de generar los consensos aún pasa por la cultura política clientelar, fuertemente influida por las conveniencias partidarias y los comportamientos subordinados de dirigentes. En este juego, las demandas de las mujeres son dejadas de lado por su escaso impacto político y por no ser decisivas para la estructura clientelar. Asimismo, el proceso de participación popular no necesariamente aparece asociado a actividades de transformación y búsqueda de la igualdad de derechos y equidad (social, de género, generacional y cultural). En este sentido, la participación en sí misma no garantiza la inclusión de las demandas diferenciadas de las y los ciudadanos. Los gobiernos municipales están impregnados de patrones culturales dominantes y resulta fácil eliminar las demandas de género, ajenas a la "cultura oficial". Estas demandas, en el discurso oficial, son transformadas en políticas dirigidas a la mujer, como grupo vulnerable, en vez de abrir la posibilidad de modificar su acceso a los recursos económicos, al poder, al trabajo o al control de la sexualidad. En esta perspectiva, existe la necesidad de plantear programas de comunicación masiva para sensibilizar a la ciudadanía respecto a la equidad de género, apelando a los factores culturales que inhiben la flexibilización de roles.

Conclusiones

El caso de Bolivia evidencia que la posibilidad de formular políticas y presupuestos orientadas a la equidad de género así como análisis de género de la gestión municipal está asociada a los siguientes requerimientos:

- La existencia de un proceso de descentralización que proporciona autonomía de gestión administrativa y financiera a los municipios y leyes específicas que norman los procesos de participación de la ciudadanía en el espacio local junto a una normativa favorable a las mujeres.

- La disponibilidad de información confiable y accesible que de cuenta de las políticas municipales, de su presupuesto y gasto para introducir un análisis de género. A su vez, la sociedad civil y las mujeres deben conocer la “ingeniería” de la elaboración de las políticas y los presupuestos municipales para identificar los puntos críticos de intervención.
- La existencia de una voluntad política de parte de las autoridades municipales para propiciar los cambios asociados a la introducción de estrategias de equidad de género.
- La existencia de organizaciones civiles de mujeres y de una instancia de mujeres a nivel municipal con el poder suficiente para ejercer presión sobre las autoridades municipales.

De distintas formas los requerimientos señalados hacen parte de un proceso de fortalecimiento de la institucionalidad democrática que apoya procesos de fortalecimiento organizativo, difusión, exigibilidad y vigilancia social para la adecuada implementación del conjunto de disposiciones legales y acuerdos que, a su vez, configuran y consolidan formas democráticas de definición de las políticas públicas. Pero el gran desafío, como vimos anteriormente, es dar vida a los argumentos que plantean que el enfoque de género sólo puede ser incorporado efectivamente en las políticas públicas, si se integra como parte de los procesos de cambio. Por ello, el enfoque de género debe formar parte de la definición global del desarrollo que se pretende impulsar y no sólo formar parte de un plan de desarrollo municipal, una política pública o un programa; se debe constituir un eje del desarrollo humano sostenible. En este campo, un desafío es el análisis de género de los presupuestos lo que nos obliga, como movimiento de mujeres, a posicionarnos en una nueva lucha que integra las perspectivas de equidad de género, democracia y desarrollo. Creemos que de ello depende la estabilización y consolidación de políticas que impulsen un verdadero cambio en lo político, social, institucional y cultural; un cambio hacia el desarrollo con justicia y equidad.

REFERENCIAS

Bolivia, documentos oficiales

- 1985 Ley Orgánica de Municipalidades. Gaceta Oficial, Ley No. 696, 10 de enero de 1985.
- 1994 Ley de Participación Popular. Gaceta Oficial, Ley No. 1551, 20 de abril de 1994.
- 1994 Ley de Reforma Educativa. Gaceta Oficial, Ley No. 1565, 7 de julio de 1994.
- 1995 Ley de Descentralización Administrativa. Gaceta Oficial, Ley No. 1654, 28 de julio de 1995.
- 1995 Constitución Política. Gaceta Oficial, Ley No. 1615, 6 de febrero de 1996.
- 1999 Ley de Municipalidades. Gaceta Oficial, Ley No. 2028, 28 de octubre de 1999.
- 2001 Ley del Diálogo Nacional. Gaceta Oficial, Ley No. 2235, 31 de julio de 2001.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación

- 2001 Guía de planificación participativa en municipios predominantemente urbanos. La Paz: Compañía Gráfica Industria Ltda.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación

- 1998 Manual para la Gestión Municipal de Servicios del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

Publicaciones

Ardaya, Rubén

- 2000 Procesos de gestión municipal participativa. La Paz: Editorial Canelas S. A.

Budlender, Debbie Rhonda Sharp y Keri Allen

- 1998 Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: in-

vestigación y práctica contemporáneas. Canberra, Londres: Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AUSAID), Secretaría de la Mancomunidad Británica.

Esim, Simel

2000 Iniciativas de presupuestos para América Latina y el Caribe con enfoque de género: Una herramienta para mejorar la fiscalización y lograr la implementación efectiva de políticas. Preparado para la Octava Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe- Beijing +5. Lima: UNIFEM.

Grynspan, Rebeca

1998 Políticas económicas, gasto público y efectos según género. En Macroeconomía, género y estado. Departamento Nacional de Planeación. Pp. 83 -94. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Hofbauer, Helena y Claudia Vinay, con la colaboración de Adriana Estrada

2001 Presupuesto con enfoque de género: herramientas metodológicas. México D.F.: Fundar.

Monasterios, Karin y Luis Tapia Mealla

2001 De la ciudadanía pasiva a la ciudadanía activa: trayectoria de vida pública de mujeres alteñas. La Paz: Impresiones Gráficas Virgo.

Salazar de la Torre, Cecilia

2000 Las mujeres en la participación popular: politización desde abajo. La Paz: ABC Impresores.

Vargas, Humberto, Jacqueline Garrido y Víctor Calisaya

1994 Las travesías de la participación ciudadana (casos de Sucre y Cochabamba). Ensayos Forhum, 7. La Paz: AROL Ltda.