

PLANES DE EQUIDAD Y PRESUPUESTO PRO-EQUIDAD DE GÉNERO EN MUNICIPIOS RURALES DE BOLIVIA

Jenny Ybarnegaray¹
Jaqueline Durán²

1. Antecedentes del proyecto

El proyecto “Planes de Equidad y Presupuestos Pro-Equidad de Género” es una iniciativa de la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL), para promover la equidad de género en municipios principalmente rurales, a partir de la generación de espacios de participación de las mujeres, donde se desarrolla el análisis, la concertación y la toma de decisiones para una participación más efectiva en la planificación del desarrollo municipal y la distribución de recursos públicos.

En Bolivia, la planificación del desarrollo municipal se realiza a través de procesos participativos que involucran al conjunto de actores de la sociedad civil. A través de estos procesos se formulan los Planes (quinquenales) de Desarrollo Municipal (PDM's) que incluyen planes de inversión y presupuestos. Estos planes y presupuestos se ejecutan a través de Programaciones Operativas Anuales (POA's) como instrumentos orientadores de la inversión pública. Los recursos con que cuentan los municipios para ejecutar sus planes provienen de varias fuentes: a) la coparticipación tributaria, establecida en la Ley de Participación Popular; b) recursos de alivio a países altamente endeudados (HIPC), se acuerdo con parámetros definidos en la Ley del Diálogo Nacional; c) recursos propios, provenientes de tasas, impuestos, patentes y otros tributos municipales; d) coparticipación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (desde 2006); e) otras fuentes.

En lo que corresponde a los recursos de alivio a la deuda, el año 2004 se llevó a cabo un amplio proceso denominado “Diálogo Nacional Bolivia Productiva”, durante el cual los actores y las actoras de la sociedad civil plantearon sus oportunidades y limitaciones en el ámbito económico, considerando la normativa legal, las políticas fiscal-financieras y los aspectos institucionales. Las mujeres bolivianas participaron en este proceso con sus visiones, propuestas y demandas, los resultados de su participación han sido sistematizados por el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza (PADEP/GTZ) para el Viceministerio de la Mujer en el libro “Mujeres en el Diálogo Nacional Bolivia Productiva”. Asimismo, las concejalas desarrollaron un proceso de diálogo que se concretó en la “Agenda Municipal para la Equidad de Género”. Sobre la base de ese trabajo, la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) y el PADEP/GTZ acordaron realizar un trabajo conjunto orientado a concretar los resultados del diálogo en planes y presupuestos municipales dirigidos a potenciar las capacidades productivas de las mujeres.

En tal sentido, en enero de 2005 ACOBOL presentó a UNIFEM – Región Andina el Proyecto “Planes de Equidad y Presupuestos Sensibles a Género”, consistente en la elaboración de una Guía Metodológica que serviría de instrumento operativo para ejecutar la “Agenda Municipal para la Equidad de Género”. En esa oportunidad UNIFEM apoyó con un fondo base destinado a la formulación del proyecto y a la elaboración de la primera versión de la Guía (Fase I).

A partir de esta contribución, UNIFEM gestionó apoyo adicional al proyecto ante la Representación del PNUD en Bolivia, que se concretó en un aporte destinado a la validación de la Guía Metodológica en siete municipios piloto (Fase II). La selección de los municipios piloto se realizó en el marco del convenio entre ACOBOL y el PADEP/GTZ y recayó en los municipios de Ocurí, Colquechaca y San Pedro de Buena Vista (en la región del Norte de Potosí), y Machareti, Huacareta, Muyupampa y Monteagudo (Chaco Chuquisaqueño) donde trabaja el PADEP/GTZ. En el Norte de Potosí, la

¹ Jenny Ybarnegaray es Asesora Técnica en Equidad de Género del PADEP/GTZ

² Jaqueline Durán es la proponente y coordinadora del Proyecto, por ACOBOL

aplicación metodológica está orientada a comprometer presupuestos pro-equidad de género en los Programas Operativos Anuales (POAs) de 2006 y en el Chaco Chuquisaqueño los Planes y Presupuestos Pro-Equidad de Género se articulan a los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs), con el mismo propósito.

Este trabajo logró importantes avances hasta fines del año 2005, pero no se logró culminarlo debido a factores de orden externo, derivados de la inestabilidad política y social que vivió el país en esa gestión. De ahí que, se acudió a la oferta de apoyo del "Proyecto Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe" (GTZ y UNFPA), con sede en México, para completar el trabajo de validación de la Guía Metodológica con la formulación de perfiles de proyectos (Fase III).

2. Objetivos

2.1. Objetivo General

Promover la participación efectiva de las mujeres en los procesos de planificación municipal y en la formulación y ejecución de presupuestos destinados a cubrir necesidades prácticas e intereses estratégicos identificados por ellas mismas.

2.2. Objetivos específicos

- Promover la formulación de presupuestos pro-equidad de género, con base en una planificación participativa municipal con equidad de género, que permita la ejecución efectiva de presupuestos en beneficio de las mujeres.
- Elaborar y validar una metodología efectiva para asegurar que las mujeres se beneficien con recursos públicos municipales.
- Incorporar orientaciones teóricas e instrumentos metodológicos validados pro-equidad de género en la metodología de la planificación participativa municipal.

3. Ideas de cambio

La incorporación del enfoque de género en los procesos de planificación participativa y en el presupuesto municipal se inspira en las siguientes ideas de cambio:

- La necesidad de impulsar la participación de las mujeres en los procesos de planificación participativa municipal, en razón de que en todos estos años y conforme a la revisión de los PDMs, POAs y presupuestos de los municipios seleccionados, se observa la ausencia de políticas municipales y la reducida o casi nula disposición de recursos para proyectos o programas que atiendan las necesidades estratégicas y diferenciadas de las mujeres.
- La consideración de los diferentes grupos de edades para la generación de políticas locales diferenciadas, ya que cada grupo de edad presenta una problemática distinta en los ámbitos de salud, educación, fuentes de empleo y otros, que los Gobiernos Municipales deberían considerar en el momento de establecer sus prioridades, en el marco del Plan de Desarrollo Municipal, Programa Operativo Anual y Presupuesto.
- La interculturalidad como factor determinante para la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo. En los municipios seleccionados, particularmente en el Norte de Potosí, la mayoría de la población mayor de quince años de edad censada en 2001 se auto-identifica con pueblos indígenas y originarios. Estos pueblos cuentan con saberes y cultura propia. Dentro de los pueblos indígenas las mujeres corresponden alrededor del 50% de su población y se constituyen en los grupos más afectados por la discriminación en razón de género, identidad cultural y por los niveles de pobreza.
- La valoración y el reconocimiento de los roles que desarrollan las mujeres y el fortalecimiento de sus roles productivos como estrategia para la lucha contra la pobreza. La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza que se intentó ejecutar a partir del año 2000, como política atenuante de los efectos de la aplicación de las medidas de ajuste estructural, no ha logrado reducir los graves

índices de pobreza, la desigualdad se ha incrementado, la feminización de la pobreza se ha ampliado. Los recursos municipales destinados a este fin, tampoco han considerado las necesidades diferenciadas de las mujeres

- Las causas que se atribuyen a la profundización de la pobreza están referidas principalmente a la falta de apoyo e incorporación de los sectores productivos y organizaciones económicas en los procesos de planificación participativa y distribución de recursos, la falta de inversión en actividades productivas (los recursos fueron invertidos en infraestructuras de salud y educación principalmente), la falta de fortalecimiento de las organizaciones con iniciativas económicas (no existen políticas locales para esta área de desarrollo).

4. Metodología aplicada

En este marco el proyecto presentó y validó una metodología en los municipios seleccionados para la construcción de los "Planes y Presupuestos pro-Equidad de Género". La validación permitió desarrollar un proceso participativo con mujeres representantes de comunidades, organizaciones sociales, económicas y de pueblos indígenas, que incluyó actividades de sensibilización, reflexión, análisis, generación de propuestas y acciones específicas de empoderamiento, para promover el cambio en la condición y posición de las mujeres. Esto permitió la sensibilización de las autoridades locales, técnicos municipales y sociedad civil para una mayor participación de las mujeres en los procesos de planificación participativa y presupuestos municipales.

El proceso se llevó a cabo en cuatro fases:

4.1. Fase organizativa:

La fase organizativa o preparatoria del proceso incluyó las siguientes actividades:

- *Planificación del trabajo de campo:* concertación entre la proponente del proyecto, los responsables regionales y otros/as asesores/as del PADEP/GTZ para adecuar la metodología propuesta a los procesos regulares de planificación participativa que se ejecutan en las zonas de trabajo bajo la metodología de la "Planificación-Acción"
- *Contacto con Autoridades de los Gobiernos Municipales:* se realizaron reuniones preparatorias con concejales, concejalas, ejecutivos y técnicos de los Gobiernos Municipales, que dieron como resultado la suscripción de convenios para llevar a cabo el proceso, contando con su compromiso de incorporar los resultados en las respectivas planificaciones y en los presupuestos municipales.
- *Contacto con actoras locales:* se identificó a lideresas de organizaciones de mujeres (clubes de madres, organizaciones productivas, miembros de juntas escolares, dirigentas de juntas vecinales y otras) para ponerlas en antecedentes del proceso y comprometer su participación.

4.2. Diagnóstico:

La elaboración del diagnóstico implicó las siguientes actividades:

- *Diagnóstico previo:* consistente en la elaboración de los cuadernos municipales titulados "Conociendo mi Municipio", sobre la base de información estadística obtenida en fuentes secundarias, principalmente del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas, estudios de pobreza de los municipios (PADEP/GTZ), información de los propios municipios, estadísticas de los Ministerios de Educación y Salud, fichas municipales del proyecto DDPC (USAID), entre otros.
- *Primer Taller "Diagnóstico participativo":* en el primer taller, con la participación de las lideresas y en muchos casos con presencia de técnicos municipales, se validó y cualificó la información contenida en el cuaderno "Conociendo mi Municipio". Puesto que mucha de la información obtenida en las fuentes secundarias resultaba incompleta por el nivel de desagregación de los datos oficiales, se recurrió a técnicas grupales para recoger la percepción de las participante sobre aspectos referidos a su participación en las actividades económicas y productivas, temas relacionados con el desarrollo humano, los recursos naturales y el medio ambiente, el desarrollo organizativo institucional, los derechos de las mujeres, la violencia intrafamiliar. Un resumen de las conclusiones del evento, ordenado en matrices de salida, fue entregado a las autoridades del

gobierno municipal, las participantes del taller y a representantes de los sectores de educación y salud, así como a líderes de las organizaciones sindicales e indígenas.

- *Sistematización:* posteriormente se sistematizó los resultados de los diagnósticos previo y participativo, en carpetas que se entregaron a los gobiernos municipales. La sistematización del diagnóstico se utilizó como material de partida para la segunda fase del proceso

4.3. Construcción de la estrategia de desarrollo

La segunda fase estuvo orientada a la construcción colectiva de la estrategia de desarrollo. Para el efecto, se realizaron las siguientes actividades:

- *Segundo taller “Estrategia de Desarrollo y Formulación del Plan de Equidad”:* en el segundo taller se partió de la construcción de la Visión de desarrollo del municipio desde la perspectiva de las mujeres.

Con base en la Visión se formuló los ejes estratégicos, correspondiendo cada uno a las áreas priorizadas en los respectivos diagnósticos. Con variaciones en el orden de prioridades y respetando las percepciones y realidades locales, las mujeres identificaron las áreas de salud, educación y deporte, derechos de las mujeres, violencia intrafamiliar, medio ambiente y recursos naturales, y saneamiento básico, como ejes prioritarios del desarrollo municipal.

- *Sistematización:* En el mismo evento se armaron las matrices de los planes de equidad. Para cada eje estratégico se definió: objetivo(s) estratégico(s), acciones y responsables. Inmediatamente se procedió a sistematizar el trabajo y entregar los respectivos documentos a las autoridades municipales, representantes de las organizaciones de mujeres, comunidades y sectores.

4.4. Elaboración de perfiles

En la última fase, sobre la base de los resultados sistematizados de los dos primeros talleres, se elabora los perfiles de proyectos (para las programaciones operativas anuales 2006 (en el caso de los municipios del Norte de Potosí) y los programas de equidad de género (para los planes de desarrollo municipal de los municipios del Chaco Chuquisaqueño). Este trabajo implica las siguientes actividades:

- *Preparación de ideas de proyectos:* las ideas de proyectos se trabajan inicialmente en gabinete, considerando los elementos del plan de equidad. Luego se las comparte con los técnicos y autoridades municipales a fin de evaluar su factibilidad técnica y financiera (en el marco de los recursos disponibles del gobierno municipal para la gestión).
- *Tercer taller “Elaboración de perfiles”:* en el tercer taller se elabora los perfiles con las participantes y los responsables de sectores y áreas del gobierno municipal involucradas. Se parte de los antecedentes del proceso (resultados de los dos primeros talleres) y se trabaja los perfiles afinando las estrategias definidas en el segundo taller. Al concluir el evento se sistematiza los resultados del trabajo realizado y se entrega una memoria a las participantes y al Gobierno Municipal.
- *Elaboración del presupuesto:* para concluir el proceso se elabora los presupuestos correspondientes a los perfiles de proyectos y programas, en coordinación con los técnicos y autoridades municipales.

5. Resultados y productos.

Si bien el proyecto aún no ha concluido, los resultados obtenidos al presente pueden ser resumidos de la siguiente forma:

- Se ha proporcionado información estadística valiosa para orientar las inversiones municipales no sólo en función de la demanda sino también de indicadores objetivos sobre la situación de la población, especialmente de las mujeres, en diversos ámbitos.
- En el caso de los municipios del Chaco Chuquisaqueño, aun cuando el trabajo está orientado a incorporar planes y presupuestos pro-equidad de género en los respectivos PDMs 2007-2011, las

programaciones operativas anuales del 2006 ya han considerado presupuestos modestos, que no existían en los POA 2005, para impulsar iniciativas productivas de las mujeres, así como para el mejoramiento de servicios de salud, educación y asesoramiento legal para atender denuncias de violencia intrafamiliar.

- A partir de este trabajo, las autoridades municipales han comenzado a convocar a las mujeres para participar en proceso de formulación de los PDMs y POAs en ambas regiones. En perspectiva, se espera que estos espacios sean institucionalizados en los procesos de la planificación participativa.
- A lo largo del proceso, se ha podido observar la paulatina revalorización de los roles reproductivo, productivo y de gestión comunal, por parte de las mujeres que participaron en los talleres. El proceso las ayudó a tomar conciencia de su importante contribución social, a través de la realización cotidiana de actividades que aparentemente son rutinarias y sin valor alguno.
- Las agrupaciones de mujeres, particularmente las de carácter productivo, se han visto reconocidas y valoradas. El proceso les ha dado nuevos impulsos para demandar capacitación, mejorar su producción y buscar mercados para sus productos,
- La elaboración de la Guía Metodológica está en su fase final de validación, considerando las experiencias realizadas en los siete municipios piloto. Hasta el mes de junio o julio se contará con una versión publicada de este instrumento.
- Los siete "Planes y Presupuestos Pro-Equidad de Género" están en etapa de edición final. Estos documentos, además de constituir parte de los respectivos planes municipales, servirán como herramientas de negociación de las mujeres ante las instituciones públicas y privadas para el logro de sus aspiraciones.