

**Percepciones sobre la
problemática de la violencia
contra las mujeres en Bolivia
desde la perspectiva de las
instituciones públicas de lucha
contra la violencia**





**Percepciones sobre la
problemática de la violencia
contra las mujeres en Bolivia
desde la perspectiva de las
instituciones públicas de lucha
contra la violencia.**

Informe Final

Vivian Schwarz Blum, Coord.

Daniela Soto Aramburo

SERIE Olivia Román

COCHABAMBA, MAYO 2018

Responsable del informe:
Vivian Schwarz Blum

CIUDADANÍA, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública
www.ciudadaniabolivia.org

Asistente:
Daniela Soto Aramburo

Cuidado de edición:
Daniela Soto Aramburo
Vivian Schwarz Blum

Diagramación:
Ramiro Lizárraga Terrazas

Impresión:
P&C Impresiones Telf. 2983146

Depósito Legal:
4 - 1 - 1410 - 18

Cochabamba, mayo de 2018



Contenido

Percepciones sobre la problemática de la violencia contra las mujeres en Bolivia desde la perspectiva de las instituciones públicas de lucha contra la violencia	5
I. Introducción	5
II. El problema de la violencia contra las mujeres en el país	7
II.a. Marco legal/normativo de la lucha contra la violencia en Bolivia	11
II.b. El problema de la justicia y la falta de acceso a justicia para víctimas de violencia	16
III. Metodología del estudio	18
IV. Resultados del estudio	23
IV.A La problemática de la violencia contra las mujeres en Bolivia.....	23
V.A.1. Percepciones sobre la violencia contra las mujeres en Bolivia	24
IV.A.2. Fortalezas y debilidades de la Ley 348	33
IV.A.2.I. Prevención	43
IV.B. Desempeño Institucional.....	47
IV.B.1 Recursos humanos, financieros, infraestructura y de equipamiento	48
IV.B.2. Relaciones interinstitucionales.....	51
IV.B.3. Personal.....	54
I.V.B.3.a. Prácticas inadecuadas de recursos humanos necesarios para el desempeño institucional.....	54
I.V.B.3.b. Personal insuficiente.....	55
I.V.B.3.c. Inestabilidad del personal	57
I.V.B.3.d. Capacitación	59
IV.B.4. Re victimización y tratamiento de la reincidencia	61
IV.B.5. Percepciones generales sobre el desempeño institucional.....	66
V. Conclusiones	71

Agradecimiento

Un agradecimiento sincero a todas las autoridades, funcionarias y funcionarios de las instituciones públicas y personas de la sociedad civil que brindaron su tiempo y su interés para brindar la información importante que ha hecho posible este estudio.

Percepciones sobre la problemática de la violencia contra las mujeres en Bolivia desde la perspectiva de las instituciones públicas de lucha contra la violencia

Informe Final

CIUDADANÍA, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública

Cochabamba, Mayo de 2018

I. Introducción

Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública es una asociación civil dedicada a la producción de conocimiento socialmente relevante, al diálogo y la acción pública, que promueve la igualdad, el Estado de Derecho y el fortalecimiento de bolivianas y promueven la participación activa de la sociedad civil en el monitoreo y evaluación del desempeño de las instituciones públicas para el cumplimiento efectivo del derecho de las mujeres a acceder a justicia y a servicios públicos de calidad en casos de violencia en Bolivia.

ALSV basa sus acciones en la convicción de que, para lograr un acceso real de las mujeres a una justicia efectiva en casos de violencia, es necesario tener conocimiento empírico de la magnitud de este problema y de cómo se lo percibe desde la sociedad civil. Al tratarse de hechos que vulneran los derechos de las y los bolivianos, sus acciones reconocen que todos tenemos responsabilidad en la lucha para la reducción de la violencia y de la vulnerabilidad de diferentes grupos sociales.

En 2013, el Estado boliviano promulgó la Ley N° 348, Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia con el objeto de establecer mecanismos y políticas de atención integral de la violencia que garanticen a las mujeres una vida libre de violencia, digna y con ejercicio pleno de sus derechos. Esta ley constituye el marco jurídico para la asignación de

presupuesto y la creación de instancias y servicios públicos necesarios para atender este problema, así como para darle adecuada respuesta judicial. Más aún, la Ley 348 reconoce la responsabilidad del Estado en la lucha contra la violencia contra las mujeres y las responsabilidades específicas de las instituciones públicas en resguardo y garantía de los derechos de las mujeres bolivianas a una vida libre de violencia.

Para el cumplimiento de la ley, es necesaria la presencia de instituciones fuertes que sean capaces de responder de manera efectiva a los problemas de violencia contra las mujeres.

Como parte de las actividades de Ciudadanía y ALSV por la defensa de los derechos de las mujeres y las víctimas de violencia, así como la promoción del acceso a la justicia, Ciudadanía ha implementado una serie de estudios de opinión pública sobre la situación de violencia contra las mujeres en el país. Específicamente, Ciudadanía ha implementado dos encuestas nacionales de percepciones sobre la situación de violencia contra las mujeres en 2015 y 2017, resultados de las cuales han sido socializados en todo el país, con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil involucradas en la lucha contra la violencia.

Este estudio constituye, junto con la ENP 2015 y la SENP 2017, una de las investigaciones centrales del proyecto de Ciudadanía con la ALSV, porque profundiza el conocimiento sobre las condiciones de reproducción y justificación de la violencia contra las mujeres, esta vez desde el ámbito institucional público. También constituye una suerte de estudio piloto, un primer acercamiento a la cultura de servicio público en las instituciones que brindan atención a casos de violencia **desde la voz y la experiencia** de sus funcionarios.

Las instituciones públicas priorizadas en este estudio son la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia – FELCV y los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM), porque estas dos instituciones están dedicadas exclusivamente a la lucha contra la violencia y son las que sostenidamente mantienen contacto permanente con las víctimas de violencia, son el primer contacto con estas víctimas con el sistema público de atención a violencia y son las que más se

han fortalecido desde la promulgación de la Ley 348. Sin embargo, el estudio incluye también en menor medida información recogida del personal del órgano judicial y en menor medida información de personeros del Ministerio Público, principalmente del IDIF.

De manera complementaria al conocimiento generado a partir de la ENP 2015 y SENP 2017, que recogen las percepciones, opiniones y evaluaciones de la población civil en el país, la información recabada en este estudio está orientada a comprender más ampliamente la problemática de la violencia contra las mujeres desde los procedimientos, obstáculos, recursos, objetivos, programas y la realidad del desempeño de las instituciones públicas que luchan contra la violencia en el país, que son la expresión cotidiana de las políticas y esfuerzos nacionales para garantizar a las mujeres bolivianas una vida libre de violencia.

El estudio se concentra en dos áreas temáticas amplias: i) las percepciones y la comprensión que los funcionarios públicos tienen sobre la problemática de la violencia contra las mujeres en el país; ii) las diferentes dimensiones del desempeño de las instituciones públicas de atención a violencia.

II. El problema de la violencia contra las mujeres en el país

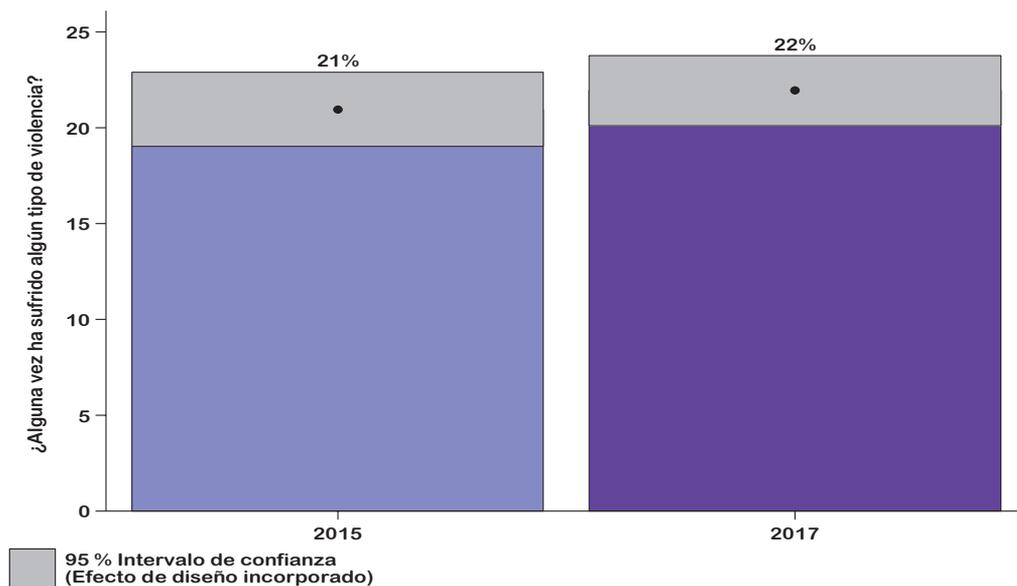
La violencia contra las mujeres en el país es un problema de interés público que demanda enfrentarlo desde una perspectiva de género. Este estudio contribuye al debate público de la violencia.

En Bolivia el aporte de al menos dos actores centrales ha sido fundamental para la discusión de la violencia y los avances realizados hasta ahora: desde la sociedad civil, el movimiento feminista que, desde las ONGs y la academia, puso este tema en discusión; desde el Estado, las instancias que se crearon a partir de la demanda de la sociedad civil. Esto se logró también con el aporte de instancias internacionales que crearon condiciones para el debate y la institucionalización del género y contribuyeron a concentrar el trabajo en la lucha contra la violencia.

Uno de los logros más importantes ha sido el traslado del problema de la violencia desde el ámbito privado hacia el ámbito público, que implica una comprensión de la violencia como consecuencia de un sistema jerárquico de organización de la sociedad, antes que como una consecuencia inevitable de las relaciones de pareja y del ámbito privado.

Para que este fenómeno social sea percibido como tal, es necesario que cumpla ciertas condiciones, como el incremento de su frecuencia y el reconocimiento de sus consecuencias sociales; también es necesario que los actores directamente afectados definan estos hechos como un fenómeno social.

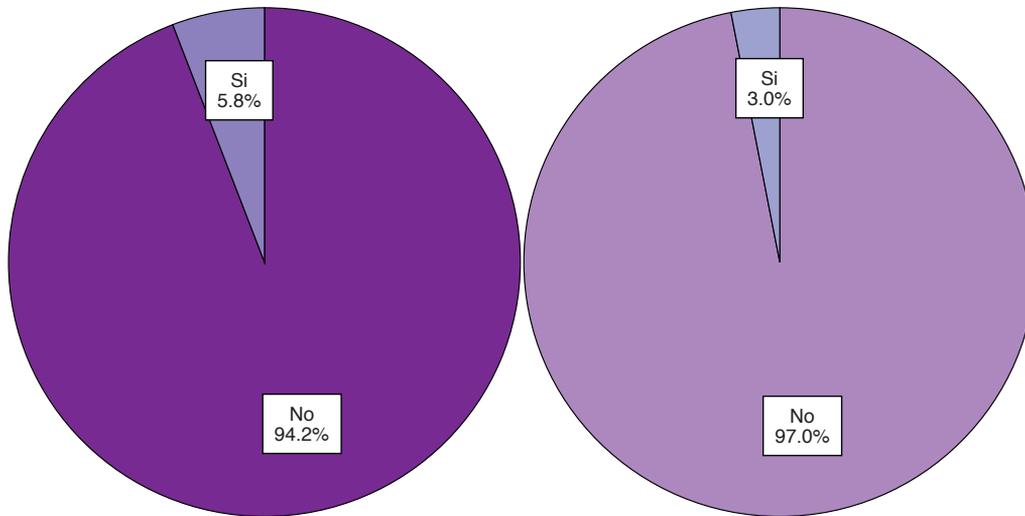
En Bolivia, la frecuencia y consecuencias de la violencia contra la mujer confirman que es un fenómeno social que afecta directamente al menos a un quinto de nuestra sociedad, como indican los resultados de la SENP 2017:



Fuente: CIUDADANÍA/CONEXIÓN, 2017

La expresión más extrema de esta violencia es el feminicidio, que según la SENP 2017 afecta al menos al 6% de la sociedad y los ataques sexuales contra las mujeres que resultan en fatalidades afectan al menos al 3% de la población, tomando en cuenta que no se tiene un registro completo de la incidencia de estos casos y que muchos de ellos no se reportan jamás.

¿Alguna de sus conocidas murió por causa de un ataque sexual?



¿Alguna fue maltratada hasta que murió?

Fuente: CIUDADANÍA/CONEXIÓN, 2017

La violencia contra las mujeres estaba naturalizada hasta que el enfoque teórico de género revela al sexo/género como ordenador social y generador de desigualdades entre géneros, apoyadas en la separación entre lo público y lo privado. El enfoque de género ha permitido avanzar el debate público de la desigualdad de género y de la violencia como una de sus consecuencias.

En este contexto, con la movilización y demandas de la sociedad civil, el Estado boliviano asumió compromisos en convenios internacionales para la defensa de las mujeres contra la violencia y la garantía del acceso a la justicia.

En ese contexto se promulgó la Ley 1674 que permitió por primera vez al Estado actuar en un asunto hasta ese momento considerado privado. Una limitación de esta ley es que su foco es la violencia intrafamiliar o doméstica que no reconocía violencias ejercidas contra las mujeres en ámbitos externos al hogar, como la violencia política, la violencia a manos de exparejas, en ámbitos laborales o escolares, la prostitución y el tráfico.

Esta limitación reinició la discusión pública de las consecuencias y las causas de la violencia contra las mujeres. Como resultado, la violencia contra las mujeres se incluyó en la Asamblea Constituyente y en la ley como un delito de orden público y se promulgaron tres leyes específicas para atender la violencia contra las mujeres: la Ley 348 (Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia), la Ley 243 (Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres) y la Ley 263 (Ley Integral contra la trata y tráfico de personas), todas ellas categorizando a la violencia contra las mujeres como delito de orden público.

Esta categorización significó que, a partir de este marco jurídico, la violencia contra las mujeres es de interés público porque: i) es responsabilidad del Estado garantizar el derecho a una vida libre de violencia, especialmente a grupos vulnerables; ii) es claro el incremento de los niveles de incidencia y de intensidad de la violencia contra las mujeres y casos de tráfico para explotación sexual en el país; iii) el reconocimiento de que la violencia es un problema de la sociedad, no de las mujeres. Adicionalmente, esta nueva perspectiva pública de la violencia requiere un reconocimiento y visibilización de la violencia simbólica ejercida contra las mujeres y de los mecanismos de encubrimiento y naturalización de estas violencias.

El enfoque teórico de este estudio definitivamente considera la problemática de la violencia contra la mujer desde una perspectiva de género, y orienta el análisis de la información recogida desde esta perspectiva, incluyendo

las dimensiones simbólica, cultural y estructural de la violencia contra las mujeres y los mecanismos de naturalización, reproducción y justificación de la violencia contra las mujeres. En consecuencia, este enfoque rechaza que el problema de la violencia es un problema de salud y lo discute más bien como un problema multidimensional social, cultural, estructural y simbólico.

El enfoque considera también el contexto de desigualdad de género existente en el país construido en base a las diferencias biológicas entre sexos / géneros que justifican la perpetuación de otras desigualdades y la justificación del control de un sexo/género sobre otro, incluyendo el control del cuerpo de las mujeres en el espacio privado, generando violencia simbólica y cultural¹. Esta desigualdad está claramente expresada en la separación entre lo público y lo privado, asignando roles y espacios de manera diferenciada a mujeres y hombres: las mujeres en el ámbito privado, doméstico, reproductivo y los hombres en el ámbito público, productivo y de decisiones políticas (Pateman). Esta división valora la esfera pública por encima de la privada y como consecuencia, determina que las mujeres son subalternas de los hombres, como lo privado es subalterno de lo público.

Estas desigualdades, naturalizaciones, construcciones de identidades de género, estructura social de desigualdad y subalternización, violencia simbólica y cultura patriarcal están imbuidas en el marco normativo, las instituciones, las autoridades y los funcionarios responsables de la lucha contra la violencia en el país, aun cuando el marco legal se desprende de un marco teórico que rechaza todas estas condiciones.

II.a. Marco legal/normativo de la lucha contra la violencia en Bolivia

En esta sección se discute brevemente el marco legal y jurídico de la lucha contra la violencia en el país, especialmente importante puesto que este marco afecta directamente no sólo el desempeño de las instituciones públicas de atención a violencia, sino que define su esencia y debería definir sus

1 Violencia justificada por construcciones culturales y simbólicas que pretenden mantener el statu quo.

objetivos y estrategias en esta lucha. En este sentido, lo natural es que tanto las autoridades como los funcionarios de estas instituciones conozcan este marco jurídico en profundidad y tengan una comprensión adecuada del mismo, así como un compromiso para su implementación pronta, adecuada y justa.

La problemática de la violencia ha sido atendida desde el Estado boliviano como parte de la problemática de género desde hace varias décadas como signatario de convenciones y protocolos por los que se obliga a atender entre otros la violencia y la discriminación contra las mujeres. Los referentes más importantes al respecto son:

- **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)** 9 de junio de 1994: ratificada en Bolivia a dos meses de su promulgación. Adopta la resolución de proteger los Derechos Humanos de las mujeres y eliminar la situación de violencia contra las mujeres, desde ese momento los estados signatarios, se comprometen a garantizar a las mujeres el derecho a una vida sin violencia tanto en el ámbito público como en el privado.
- **IV Conferencia de la Mujer de Beijing, 1995**, tuvo como antecedentes las Conferencias de las Naciones Unidas sobre la Mujer, que crearon conciencia sobre la problemática de la situación de las mujeres en el mundo, éstas fueron: México (1976), Copenhague (1980) y Nairobi (1985). Entre las doce esferas identificadas en Beijing, cinco están relacionadas con la situación de violencia que viven las mujeres: la pobreza, el acceso desigual a la educación, la violencia contra la mujer, los efectos de los conflictos armados en la mujer y finalmente, la salud. El resultado fue entre otras la declaración específica denominada “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”. Sobre esta base el movimiento feminista, las ONGs y las instancias públicas plantearon su plataforma de acción.
- **Protocolo de Palermo (2000)**, tiene el objetivo de prevenir y combatir la trata de personas, proteger y ayudar a las víctimas y promover la cooperación entre los Estados miembros. Naciones Unidas llevó

adelante la “Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, de donde nacen dos protocolos, uno de los cuales es el “Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños”, ratificado por el gobierno de Bolivia el 2001.

- **Constitución Política del Estado Plurinacional (2009)**, contiene la transversal de género a lo largo de todas sus secciones. En lo referente a la violencia, se menciona explícitamente en varios artículos del Título II: Derechos fundamentales y garantías para ejercer su derecho a vivir sin violencia en la familia y la sociedad, teniendo el Estado la responsabilidad de prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y proteger a las mujeres en su condición humana libre de sufrimiento y riesgo.

Derivada de ésta, el Estado boliviano generó un cuerpo jurídico que presta especial atención en la violencia promulgándose entre el 2012 y 2013 las tres leyes más importantes para atender la violencia contra las mujeres en Bolivia, éstas son:

- **Ley Integral de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas** promulgada el 2012, cuyo antecedente es la “Ley de Trata y Tráfico de Personas y otros delitos relacionados” del 2006. Teniendo en cuenta que las víctimas mayoritarias de estos delitos son las mujeres, tiene por objeto combatir la trata y tráfico, garantizando los derechos fundamentales de las víctimas; asimismo establece medidas de prevención, instituciones responsables y provee el marco jurídico para una mejor respuesta del sistema judicial y para la cooperación nacional e internacional para la atención de estos delitos.
- **Ley Contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres, promulgada el 2012**
- **Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia.** Más conocida como la Ley N.º 348, del 9 de marzo de 2013; cuyo

antecedente es la *Ley 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica* (15 de diciembre de 1995), la cual ha estado vigente hasta el 2013.

Tiene por objeto establecer mecanismos y políticas para la atención integral de la violencia hacia las mujeres para garantizar una vida libre de violencia, digna y con ejercicio pleno de sus derechos. Asimismo, constituye el marco jurídico para la asignación de presupuesto y creación de las instancias y servicios públicas necesarios para atender esta problemática; además, provee un marco jurídico para que el sistema judicial responda adecuadamente según la tipificación del delito.

La Ley 348 incluye además la violencia simbólica, política e institucional en la tipificación de la violencia contra las mujeres, en el Art. 7 presenta una descripción de los tipos de violencia como enunciativos, pero no limitativos, éstos son: 1. Violencia Física, 2. Violencia Femenicida, 3. Violencia Psicológica, 4. Violencia Mediática, 5. Violencia Simbólica y/o Encubierta, 6. Violencia Contra la Dignidad, la Honra y el Nombre, 7. Violencia Sexual, 8. Violencia Contra los Derechos Reproductivos, 9. Violencia en Servicios de Salud, 10. Violencia Patrimonial y Económica, 11. Violencia Laboral, 12. Violencia en el Sistema Educativo Plurinacional, 13. Violencia en el Ejercicio Político y de Liderazgo de la Mujer, 14. Violencia Institucional, 15. Violencia en la Familia, 16. Violencia Contra los Derechos y la Libertad Sexual, 17. Cualquier otra forma de violencia que dañe la dignidad, integridad, libertad o que viole los derechos de las mujeres.

A partir de la ley 345 se elaboran varios protocolos como el de funciones y responsabilidades que deberían cumplir las instituciones encargadas en tratar temas de violencia. El procedimiento institucional, denominado *como ruta crítica institucional*, consiste en tres fases.

- a) Primera fase: Recepción de la denuncia.
- b) Segunda fase: Procesamiento de la denuncia.

c) Tercera fase: Reparación integral del daño.

Las instituciones se relacionan necesariamente con otras en diferentes etapas del procesamiento de las denuncias; sin embargo, cada institución tiene sus funciones, procedimientos específicos y responsabilidades. Cuando una mujer en situación de violencia inicia el proceso de denuncia puede acudir a varias instituciones: FELCV, SLIM, DNA, SIJPLU, SEPDAVI o a las autoridades indígenas campesinas pertinentes. Si la denuncia involucra a una menor de edad, se puede también denunciar el caso en la Defensoría de la Niñez (DNA). Generalmente, la mayor parte de las denuncias se las realizan en la FELCV y en el SLIM.

El protocolo establece que la denuncia en la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia (FELCV) ingresa de forma verbal. Si la mujer en situación de violencia requiere atención médica se la auxilia de forma inmediata. Una vez abierto el caso, pasa a la unidad de análisis del Ministerio Público o Fiscalía, para que luego pase el caso a la unidad de Delitos de Violencia contra la mujer. El o la fiscal inicia la investigación y emite medidas de protección. En este proceso la FELCV tiene la obligación de acompañar a la mujer denunciante, si ella lo solicita, mientras retira sus pertenencias personales de su domicilio, evitando la retención de cualquier efecto o documentos personales y llevarla donde ella indique o a una casa de acogida o refugio temporal. Todos los funcionarios tienen la obligación de orientar a las víctimas sobre los recursos que la ley les confiere y sobre los servicios de atención y protección.

En el SLIM la ruta crítica para una mujer en situación de violencia inicia con la recepción de la denuncia por parte de la/el trabajadora social, quien llena un formulario y deriva el caso a las áreas de psicología y trabajo social. En caso de que la denuncia conlleve violencia física, luego de llenar el formulario, la víctima debe ser revisada por un médico forense. El médico forense emite un certificado para que la abogada de turno pueda realizar la denuncia. La denunciante debe acudir a sesiones psicológicas para que la psicóloga realice su propio informe. Trabajo Social también realiza un informe de Investigación Social sobre el caso. Los tres informes son presentados en ventanilla única para dar inicio al proceso penal.

En el Ministerio Público, el desarrollo de la investigación tiene un plazo de 8 a 30 días, según el artículo 94 de la Ley 348. Los resultados del proceso de investigación pueden ser el rechazo o la imputación del caso.

Cuando una denuncia es rechazada en el Ministerio Público la DNA, SLIM, SEDAVI, CEPAT pueden dar asistencia jurídica y atención terapéutica secundaria. En caso de que el proceso de investigación se acepte, el caso pasa al sistema judicial, donde se sigue otra serie de procedimientos y pasos hasta la conclusión del caso.

Un elemento muy importante de este marco normativo es que además de definir las funciones de las instituciones, la Ley 348 también impone al Estado una responsabilidad económica en la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres. Las instituciones públicas en deferentes niveles y jurisdicciones tienen obligación de inversión para el financiamiento de las instituciones antes mencionadas y de instituciones adicionales como las casas de acogida y las casas comunitarias, que son responsabilidad de los gobiernos municipales y del SLIM.

La inversión y funcionamiento de dichos servicios deben ser incluidos en los POAs municipales con la participación y control social de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil (Art. 15).

II. b. El problema de la justicia y la falta de acceso a justicia para víctimas de violencia

El problema de la justicia en Bolivia no es única ni primordialmente un problema institucional. Es un problema con implicaciones y raíces sociales y políticas afectado por una estructura institucional con limitada capacidad de respuesta y que al mismo tiempo se refleja en una institucionalidad rígida e ineficiente que en este momento demanda una reforma profunda y seria.

Sin duda estos problemas no son un problema de género, ni directamente un resultado de las desigualdades de género en el país; tampoco están directamente dirigidos a privar a las mujeres víctimas de violencia de su

derecho al acceso a la justicia. Los problemas de la justicia boliviana afectan en diferentes medidas a todos los ciudadanos y vulneran los derechos de todos los ciudadanos, no solamente los derechos de las mujeres.

Sin embargo, es indudable que los problemas de la justicia boliviana y de la falta de acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia es una clara y flagrante vulneración de sus derechos fundamentales, un claro incumplimiento de la aplicación del marco jurídico nacional y que pueden llegar a tener (y han tenido) consecuencias fatales en tanto agresores han sido liberados o no han sido ni siquiera sancionados y han continuado ejerciendo violencia contra las mujeres.

Sin embargo, la urgente reforma del sistema judicial no está siendo llevada a cabo ni con la profundidad ni con la seriedad necesaria, en parte debido a obstáculos políticos, en parte debido a la ausencia de participación de la sociedad civil en el proceso y en parte debido a la total falta de conocimiento y de acceso a información para la sociedad civil sobre este proceso.

Las consecuencias de una reforma judicial inadecuada para las demandas de la realidad son previsiblemente negativas para una sociedad y un Estado que respete y garantice el respeto por los Derechos Humanos y los derechos civiles de sus ciudadanos y que debe garantizar el acceso a la justicia para todos sus ciudadanos por igual y en igualdad de condiciones.

En otras palabras, un Estado y una sociedad que no pueden garantizar la justicia ya son de hecho una sociedad y un Estado que vulneran los derechos fundamentales de sus ciudadanos y, por tanto, una sociedad y un Estado debilitados. Cuando esta incapacidad de garantizar justicia además deriva en la vulneración de otros derechos fundamentales (además del derecho a la justicia) como el derecho a la vida libre de violencia y en muchos casos el derecho a la vida, cuando esta debilidad continúa haciendo vulnerable a un sector de la sociedad, entonces tenemos un Estado en situación crítica y las instituciones responsables de garantizar estos derechos vulnerados están en falta.

III. Metodología del estudio

El estudio se basa en el levantamiento de información primaria en base a una selección aleatoria de **funcionarios públicos** (a nivel directivo y a nivel de base) que atienden casos de violencia contra las mujeres, con especial énfasis en los funcionarios de la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia FELCV y los funcionarios de los Servicios Legales Integrales Municipales SLIM en las 4 ciudades más grandes del eje metropolitano en el país: La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba.

De manera complementaria, se incluye en el estudio también información primaria recogida en entrevistas con informantes clave con experiencia laboral, activista o personal en la lucha contra la violencia.

La información recogida durante este estudio sigue la línea temática y los temas cubiertos por la ENP 2015 y la SENP 2017, de manera que se puede comparar las opiniones de los funcionarios públicos con las de la ciudadanía en general sobre las diferentes dimensiones de la violencia contra las mujeres, así como sobre la problemática institucional desde la cual brindan los servicios.

Tal comparación no es posible con un nivel de significancia estadística por no tratarse de un estudio realizado en base a una muestra representativa de los funcionarios públicos en las cuatro ciudades más grandes del país. Sin embargo, el valor intrínseco de este primer acercamiento es que no se han realizado hasta ahora estudios que tomen en cuenta las percepciones, actitudes, valores y opiniones de la otra cara de la moneda en la problemática de la violencia, los funcionarios de las instituciones que deben luchar contra la violencia, siendo que es fundamental incluir ESA cara de la moneda para tener una comprensión más integral de los problemas que debilitan las instituciones y obstaculizan un mejor desempeño institucional en la ruta crítica, la revictimización y la obstaculización del acceso de las mujeres a la justicia.

Este estudio recoge así la **dimensión subjetiva** de los proveedores de servicios contra la violencia además de su posición institucional, buscando entender el conjunto de valores y creencias que influyen sobre sus actitudes y

comportamientos, o, por ejemplo, cómo la permanente exposición a la incidencia de violencia afecta su subjetividad y, de manera crucial, su respuesta en el trabajo. Todos estos elementos constituyen el bagaje cultural desde el cual el Estado boliviano atiende, protege, combate la violencia y toma decisiones para la implementación de políticas públicas en esta área.

Adicionalmente, esta información servirá para intentar una primera evaluación “desde adentro” sobre el grado de institucionalización (eficiencia y efectividad) y utilidad pública que atribuyen los servidores públicos al adecuado acceso de la población a estos servicios y será complementada y contrastada con información secundaria de desempeño de estas instituciones.

El estudio estuvo concebido para determinar: i) la percepción y valoración que tienen los funcionarios sobre la violencia contra las mujeres; ii) los aspectos sociales e institucionales que identifican los funcionarios para combatir la violencia; iii) las respuestas institucionales que identifican los funcionarios a las demandas de las mujeres por el acceso y la calidad de los servicios que prestan; y, iv) las características institucionales que determinan el desempeño y la satisfacción con los servicios.

La información que alimenta este estudio se recogió a través de **entrevistas en profundidad** con autoridades y funcionarios de las instituciones FELCV y SLIM en las cuatro ciudades del eje metropolitano, así como –en los casos en que fue posible- con funcionarios del órgano judicial y de instancias del Ministerio Público.

También se realizaron entrevistas en profundidad con informantes clave, activistas, funcionarios de organizaciones de la sociedad civil que tienen experiencia laboral y personal en la lucha contra la violencia en el país.

Inicialmente, se había planificado también la aplicación de un mini-cuestionario a funcionarios públicos directivos y no directivos en las instituciones públicas en la ruta crítica. Sin embargo, esto no ha sido posible dado que conseguir las entrevistas en profundidad ha sido complicado y tomó más tiempo del previsto y por la poca disponibilidad de tiempo por parte de los funcionarios públicos

para destinar a las entrevistas. Adicionalmente, en todas las instituciones existe muy poca disponibilidad a conceder permiso a los funcionarios para conceder entrevistas y proporcionar información además de la oficial a fuentes ajenas a las instituciones.

El análisis de la información recogida se realizó utilizando metodologías cualitativas de análisis de discurso y aplicando a la información levantada un software de análisis de textos que constituye en sí una herramienta para el análisis del discurso ampliando la comprensión de la problemática de la violencia y la institucionalidad desde dentro de las instituciones.

Este *software* permite analizar las frecuencias de mención de conceptos e ideas expresadas en las entrevistas tomando en cuenta todas las entrevistas al mismo tiempo. Las ideas y conceptos expresados con mayor frecuencia son considerados los nodos conceptuales centrales de la problemática estudiada, desde el punto de vista de las y los entrevistados; esta frecuencia también indica la intensidad de relaciones entre ideas y conceptos, instrumento que se utilizó para construir mapas conceptuales que expresan cómo las y los entrevistados comprenden las diferentes áreas temáticas de la problemática de la violencia contra la mujer en Bolivia.

Estos mapas conceptuales se han utilizado para guiar el análisis de la información en este estudio y permiten expresar y mapear cómo las y los funcionarios entrevistados entienden el problema de la violencia y la dimensión institucional de los servicios de atención a víctimas de violencia.

En principio el estudio enfatiza las opiniones y actitudes de funcionarios y autoridades de la FELCV y los SLIM. Sin embargo, se ha hecho el esfuerzo de incluir en este trabajo a autoridades y funcionarios de las otras instituciones públicas en la ruta crítica de atención a víctimas de violencia: el Ministerio Público y las instituciones del sistema judicial. Esta tarea ha sido difícil, principalmente por la renuencia de los funcionarios en ambas instituciones para acceder a participar en las entrevistas.

Se han entrevistado también, en la medida de lo posible, a funcionarios del órgano judicial y se ha intentado entrevistar funcionarios del Ministerio Público,

sin ningún éxito por tener esta institución un carácter hermético en la proporción de información, con excepción de la información oficial emitida por el FEVAP. Sin embargo, se encontró que los funcionarios del IDIF fueron los únicos del Ministerio Público con disponibilidad para conversar sobre la violencia contra las mujeres.

En total se realizaron 31 entrevistas, organizadas según el siguiente detalle:

Ciudad	Institución	Cantidad de entrevistas
La Paz	SLIM	1
	FELCV	1
	Juzgado especializado	1
	Informante / sociedad civil	4
	FELCV nacional	2
El Alto	SLIM	3
	FELCV	2
	Informante/ sociedad civil	1
Cochabamba	SLIM	1
	FELCV	1
	Ex director de la FECLV	1
	Funcionarios Ministerio Público (IDF)	1
	Informante / sociedad civil	4
Santa Cruz	SLIM	1
	FELCV	2
	Fiscalía	1
	Juzgado especializado	2
	Infórmate/ sociedad civil	2
Total		31

Para la implementación de las entrevistas en profundidad se diseñó una guía de entrevista que, en base a los resultados de estudios anteriores (ENP 2015 y SENP 2017) y de las percepciones y actitudes recogidas de la sociedad civil, están enfocados en las dos áreas temáticas descritas anteriormente: la percepción sobre la situación de violencia contra las mujeres y la dinámica del desempeño institucional en la prestación de servicios a víctimas de violencia.

Este instrumento de trabajo funciona como guía general para todas las instituciones, pero fue adaptada a las tareas y dinámicas específicas o particulares de cada institución, así como a los puntos de interés o conflicto expresados por las personas entrevistadas.

Tanto el diseño de estos instrumentos de trabajo como el análisis de sus resultados se rigen por un apego riguroso a estándares científicos de generación de información y del análisis de los resultados obtenidos que garantizan la calidad de la información tanto en la etapa de recojo de información como en la etapa de reporte de sus resultados garantizando la precisión y calidad de la información obtenida.

Todo el proceso de generación de información y de análisis ha sido enfocado desde la perspectiva de género como metodología y categoría conceptual para el planteamiento, diseño y análisis de los resultados del estudio.

Confiamos en que este estudio y los hallazgos reportados en él contribuyan a ampliar el conocimiento que hemos empezado a construir sobre la problemática de la violencia, al fortalecimiento de la lucha contra la violencia contra las mujeres en el país, y que continúe sirviendo como instrumento para trabajar en la reducción de la vulnerabilidad de las mujeres ante situaciones de violencia, así como para la reflexión social e institucional sobre el manejo de este problema a largo plazo y sobre los principios que nos impulsan a actuar.

IV. Resultados del estudio

IV.A La problemática de la violencia contra las mujeres en Bolivia

Distintos organismos internacionales han situado a Bolivia en los primeros puestos de incidencia de violencia contra las mujeres en América Latina. Por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud en 2013 sitúa a Bolivia en el primer lugar de violencia física entre 13 países de América y, en segundo lugar, después de Haití, en violencia sexual; además, con una tasa de 15,2, ONU Mujeres ubica al país en el segundo lugar en América Latina en casos de violencia sexual.

Estas condiciones objetivas de la situación de violencia contra las mujeres influyen en lo subjetivo, tanto entre las personas de la sociedad civil como entre los funcionarios de las instituciones públicas. Como parte de los estudios realizados para ampliar el conocimiento sobre la situación de violencia contra las mujeres en el país, se construyeron indicadores de situación de violencia, confianza en las instituciones y percepción de la gravedad del problema entre otros.

El indicador de percepción de la gravedad del problema de la violencia contra las mujeres, en una escala del 0 al 100 donde 0 significa “muy grave” y 100 significa “nada grave”, tiene un promedio a nivel nacional de 14.64 en el año 2015 y baja aún más en la encuesta realizada el año 2017, a 13.3 puntos (estas diferencias no son estadísticamente significativas). En otras palabras, las y los bolivianos consideran que la violencia contra las mujeres en el país es un problema muy crítico en la actualidad.

Promedios Nacionales		
	2015	2017
Indicador de percepción de la gravedad del problema	14.64	13.32
Índice de confianza en las instituciones para combatir el problema	50.1	52.98

Fuente: Sistema de indicadores para medir percepciones ciudadanas sobre la respuesta institucional contra la violencia contra las mujeres. Ciudadanía/Conexión, 2017

IV.A.1. Percepciones sobre la violencia contra las mujeres en Bolivia

En vista de esta percepción desde la sociedad civil, la sección sobre la problemática de la violencia contra las mujeres cuestiona si esta opinión es compartida por las autoridades y funcionarios públicos en las distintas instituciones públicas que prestan atención a las víctimas de violencia.

En general, se halla que las personas entrevistadas coinciden en la seriedad y gravedad del problema de la violencia contra las mujeres, como lo expresa muy claramente uno de los entrevistados:

Es rotundamente serio, es rotundamente preocupante hablar de esto y perdón por referirlo así, no sólo entre nosotros, esto se debe hablar en cuanto escenario se halle rescatable. (IL, CBBA)

Sin embargo, las opiniones difieren sobre la incidencia de la violencia. Más que percibir un incremento en los hechos de violencia reportados y atendidos; funcionarios y autoridades de las instituciones más bien tienden a ver la situación actual como un incremento en la visibilidad del problema en la sociedad y las autoridades, en parte como efecto de la atención que la Ley 348 ha puesto sobre esta problemática y el incremento en las denuncias de hechos de violencia y no tanto como efecto de la visibilidad que las demandas de atención adecuada a este problema que las organizaciones sociales y activistas han logrado en los últimos años.

No es que se hayan incrementado las denuncias lo que sí se visibilizan más entonces es el tema de la violencia. (MS, SCZ)

Yo no creo que se hayan aumentado las denuncias es imposible que se hayan aumentado las denuncias lo que se ha hecho ahora, es que las denuncias se visibilizan. Estás instituciones encargadas o que tienen por mandato legal o competencias atender estos temas tienen que mostrar resultados porque si no son unas ineficientes entonces ellas mismas se encargan de poner en público la cantidad de casos. (MS, SCZ)

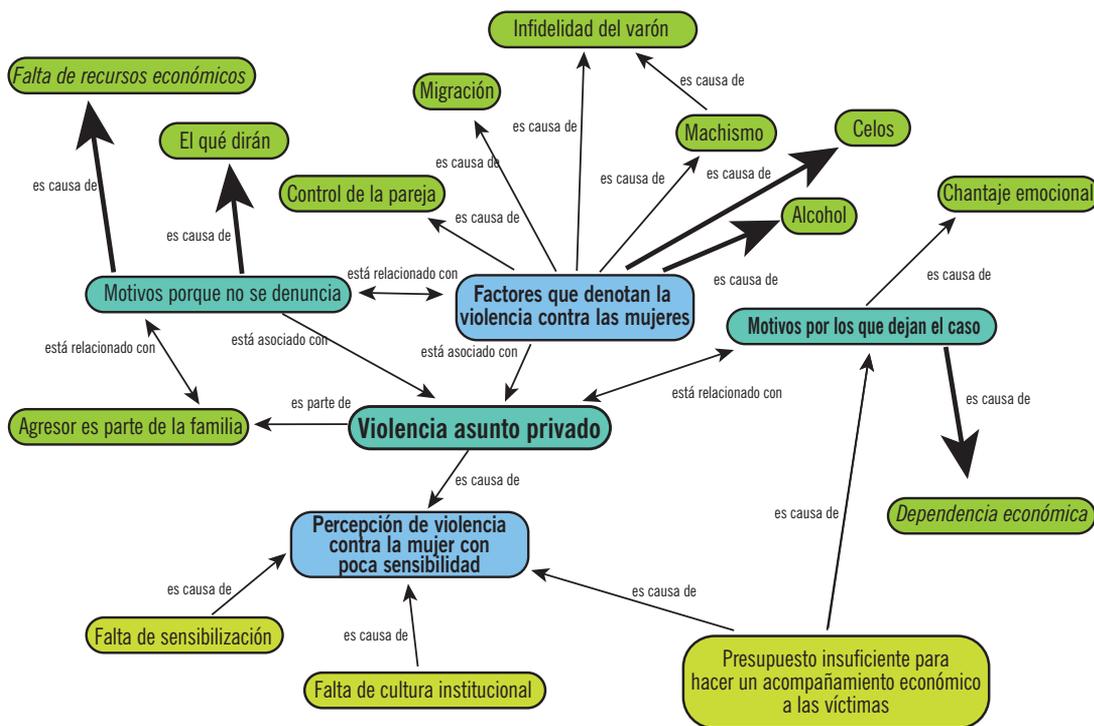
No es cierto de que la violencia haya incrementado si no anteriormente era camuflada, si hablábamos de muertes de mujeres hablábamos más en términos de asesinato por emoción violenta, es decir, un hombre que se sentía “afectado”, que consideraba que su esposa le estaba siendo infiel, lo que ocurría era que él tenía una reacción, la mataba y todavía tenía un atenuante. (JV, CBBA)

Por su parte, las personas que trabajan en la lucha contra la violencia desde distintos ángulos y desde la sociedad civil más bien tienden a pensar que ha habido un incremento en la incidencia de violencia además de un incremento en la visibilidad de los mismos.

Es importante entender la percepción de la problemática de la violencia, especialmente entre autoridades y funcionarios de las instituciones responsables de la lucha contra la violencia. Desde una perspectiva de género y el respeto al espíritu de la Ley 348, para una atención efectiva es importante que las percepciones de estos funcionarios incluyan una comprensión de las dinámicas de poder y dominación que se identifican en la ley y la teoría de género como raíces de la violencia. La misma Ley 348 establece que la lucha contra la violencia es una prioridad por tratarse de un hecho de discriminación y que tiene prioridad porque la lucha contra la violencia forma parte de la política más abarcadora de despatriarcalización del Estado antes que por ser un problema de desigualdad, poder y dominación. Este mandato de la Ley definitivamente no ha sido interiorizado en los protocolos y el desempeño de los funcionarios públicos.

ARTÍCULO 3. (PRIORIDAD NACIONAL). I. El Estado Plurinacional de Bolivia asume como prioridad la erradicación de la violencia hacia las mujeres, por ser una de las formas más extremas de discriminación en razón de género. (...)

12. Despatriarcalización. A efectos de la presente Ley, la despatriarcalización consiste en la elaboración de políticas públicas desde la identidad plurinacional, para la visibilización, denuncia y erradicación del patriarcado, a través de la transformación de las estructuras, relaciones, tradiciones, costumbres y comportamientos desiguales de poder, dominio, exclusión opresión y explotación de las mujeres por los hombres.



Sin embargo, se ha identificado que las percepciones de la problemática de la violencia entre los funcionarios en las instituciones no llegan a interiorizar ni a consensuar los conceptos de poder y dominación, ni los efectos de una sociedad patriarcal como el núcleo del problema de la violencia.

El mapa conceptual generado para la problemática de la violencia ilustra claramente que la percepción de la dinámica de la violencia todavía se limita solamente a entender la violencia contra las mujeres de manera superficial: se concentran en los factores que hacen visible la violencia y los factores que son **detonantes** de violencia como el alcohol, los celos, la dependencia económica de las mujeres y la infidelidad como los factores **causantes** de la violencia. En el mapa conceptual, las personas que identifican el machismo como una causa de violencia son pocas, le dan poca importancia y lo hacen con muy poca frecuencia.

En otras palabras, hay una visión confusa que pone en niveles iguales los detonantes y las causas reales de la violencia. Esta confusión deriva en acciones de atención a la violencia que también serán superficiales, se concentran en la desactivación (temporal) de los detonantes y no hacen acciones que estén dirigidas a atender las causas de la violencia.

Para la mayoría de los funcionarios, la violencia contra las mujeres sigue siendo un problema privado, un problema familiar:

Lo hemos denominado un flagelo social porque hemos visto esto bien asentado, bien enraizado en muchas familias. (...) hogares en los cuales la cotidianidad de la vida los ha posicionado en escenarios de violencia, esto es profundamente serio (...) no sólo era la pareja como tal la que se posicionaba como víctima, es decir que esto ha ido creciendo y es el seno familiar en pleno, estamos hablando de violencia ejercida sobre los propios hijos e hijas. (IL, CBBA)

Desde el punto de vista de los funcionarios y en general, en el sistema institucional en Bolivia, la percepción que se tiene sobre la violencia contra las

mujeres en Bolivia tiene varios **sesgos** importantes: que la violencia contra las mujeres es un problema familiar, doméstico; en consecuencia, los elementos causantes de este problema son invisibilizados y los detonantes de la violencia son enfatizados como el centro del problema:

Puede haber varios factores. Puede ser por índole familiar, que hay presión de la familia, ya que algunas viven como en las épocas antiguas. Tiene que aguantar a sus maridos por el machismo o por el factor económico que dependen tanto económicamente del hombre que temen quedarse solas y no poder con toda esa carga con su familia y también por el tema por el factor social ya que siempre ven el qué dirán, no, entonces por esas razones la mujer teme denunciar. (KA, SCZ)

Un segundo sesgo frecuente en la percepción de la problemática de la violencia contra las mujeres es la persistencia de la visión de la violencia como un problema no sólo familiar sino como un asunto **privado**. No es un asunto de violencia contra la mujer, más bien persiste frecuentemente la visión de que es un problema de violencia doméstica, y en esta estructura, las víctimas prioritarias y las que más mueven a la acción son los niños en la familia, no las mujeres.

(...) Digamos la mentalidad es salvar la familia y salvar el matrimonio antes que precautelar el derecho como tal de la mujer. (EF, SCZ)

Para nosotros como municipio no es suficiente trabajar con la mujer, con los niños, con los adultos mayores porque necesariamente tenemos que hablar del concepto familia. En algún momento nos han cuestionado eso, “están dejando relegada a la mujer”. Pero lo cierto es que manejamos toda la estadística de violencia, primero están los niños, el año pasado hemos terminado con más de 10 mil casos, solo en niños, luego está la mujer y luego está el adulto mayor. (PF, LP).

La Ley 348 en sus principios, en su carácter de coercibilidad pienso que es una ley conveniente para procesar actitudes de violencia dirigidas hacia las personas al interior de la familia, del hogar. (LC, CBBA)

(Desde) la Ley 1764 en la cual establecía que los hechos ocurridos al interior de un hogar, un maltrato hacia la mujer hablaba de golpes y demás, pero se consideraba más en el ámbito privado. Es decir, el hombre y la mujer se peleaban y ellos tenían que arreglar al interior del hogar. (JV, CBBA)

Si bien es innegable que el problema de la violencia contra los niños dentro de la familia y en otros contextos es un problema importante, la normativa nacional ha avanzado al punto que las considera como dos problemas que aun cuando se dan en el mismo escenario son enfocados y tratados como problemáticas diferentes, desde normativas específicas para cada caso y con protocolos, rutas institucionales y procedimientos específicos porque son distintos tipos de violencia.

Sin embargo, en la cultura general de la sociedad boliviana y en la comprensión que los funcionarios públicos tienen de la violencia, estas dos problemáticas siguen ligadas, siguen constituyendo partes del mismo problema y por tanto no se comprende bien el por qué tratarlas por separado, con normativas y sanciones diferenciadas y con protocolos diferenciados. Más aún, desde la perspectiva de los funcionarios en las instituciones que forman parte de la ruta crítica de atención a la violencia contra las mujeres la problemática de la violencia contra la mujer sigue siendo inferior en prioridad a la violencia contra menores de edad.

El otro sesgo bastante frecuente es que las mujeres “se valen” de su condición de víctimas como medio para acceder a alguna ventaja económica o legal sobre sus parejas o como medio de acceder a ventajas en la dinámica de relación de pareja.

Aunque no lo creas tenemos personas a los que los médicos forenses les llaman caseritas por ejemplo y estas caseritas ¿Para qué vienen?, vienen con ese nivel, para coaccionar al conyugue en determinadas cosas, principalmente lo económico, entonces vienen a veces con un moretón que desde la observación del médico forense es autoinfligido, entonces se hace emitir los días de incapacidad y llegado el momento lo manejan como un tema de toma y ataca. (AM, CBBA).

Un sesgo adicional en la percepción del problema de la violencia tiene que ver con la gravedad y el tipo de violencia que se “reconoce” como tal, actitud que deriva en parte de una mala comprensión de las causas de la violencia o de una falta total de comprensión de la dinámica de la violencia. Para ser atendida, o considerada como víctima “legítima” de violencia, una mujer tiene que tener marcas físicas y visibles de esta violencia, dando prioridad a la violencia física por encima de otras formas de violencia. Incluso entre las víctimas de violencia física, se toma más en serio a aquellas que han sufrido la violencia más grave y que, por lo tanto, tienen un certificado de impedimento físico por más tiempo. Esto genera automáticamente un sesgo hacia la atención de violencia extrema y no a todas las violencias, como establece la norma.

Adicionalmente, está el problema de la denuncia de violencia psicológica y el problema de probar esta violencia. Desde la interpretación de algunos funcionarios públicos, para que la denuncia de violencia psicológica avance en la prosecución del caso, hay una demanda de:

Que la víctima de violencia psicológica tiene que ser víctima por lo menos un año, seis meses. Entonces, tenemos que demostrar eso, y la 348 también lo ha puesto así. (PF, LP)

Esta actitud añade un sesgo automático en contra de la violencia psicológica, que es difícil de probar y que además debe ser probada de manera sostenida para tener credibilidad.

Finalmente, la “lucha contra la violencia contra las mujeres”, desde la perspectiva de género y desde el espíritu de la Ley 348 se siente en muchos casos y entre muchos funcionarios como **una carga** en las instituciones: es difícil contar con recursos económicos adecuados ya sea en la policía, ya sea que se tenga que negociar estos recursos en los POAs municipales y los presupuestos regionales de las gobernaciones.

Es una **carga procedimental**: ya no se puede conciliar, los funcionarios no siempre entienden y menos están de acuerdo con las medidas establecidas por la ley 348 para procesar los casos.

ARTÍCULO 46. (PROHIBICIÓN DE CONCILIAR). I. La conciliación está prohibida en cualquier hecho de violencia contra las mujeres, que comprometa su vida e integridad sexual. Ninguna institución receptora de denuncias ni su personal, podrá promover la conciliación ni suscripción de ningún tipo de acuerdo entre la mujer y su agresor, bajo responsabilidad. (...) IV. Excepcionalmente la conciliación podrá ser promovida únicamente por la víctima, sólo por única vez y no siendo posible en casos de reincidencia.

Entre muchos funcionarios esta prohibición de conciliar todavía se considera un error de la ley, puesto que la conciliación (posible en la anterior legislación) “facilitaba” la “solución” de muchos casos de violencia, aunque no muchos funcionarios se animan a expresar esta opinión abiertamente. Otros funcionarios tienen una posición diferente sobre esta “solución”, no porque la consideran apropiada, sino porque consideran que la prohibición de conciliar los casos de violencia significa una carga procesal innecesaria en el tratamiento de la violencia contra las mujeres o, en la minoría de los casos la consideran una posición excesivamente penal de una problemática que todavía consideran privada.

No solamente es una carga procedimental, sino que el problema de la violencia contra las mujeres es considerado por una gran mayoría de los funcionarios casi unidimensionalmente como un problema legal / procedimental. La única dimensión que acompaña a la legal procedimental es el problema implícito de la

violencia intrafamiliar: la violencia se genera en una mala relación familiar y se “soluciona” en las instituciones y los juzgados. Esto contradice la información proporcionada por la población nacional, que prioriza como medida más efectiva para la lucha contra la violencia el apoyo psicológico, con un apoyo muy por encima del componente legal de esta problemática.

Medidas efectivas para luchar contra la violencia	2015	2017
Ayudas económicas	9.6%	5.6%
Facilidades en el trabajo (flexibilidad, ausencias)	6.7%	5.7%
Apoyo Psicológico	38.6%	47.8%
Apoyo Legal	22.7%	9.8%
Casas de acogida o albergues	4.4%	6.4%
Teléfono que conecta a la víctima con centros de atención	2.5%	2.4 %
Cursos y programas de rehabilitación a maltratadores	7.8%	9.7%
Rompimiento, separación divorcio	7.6%	12.4%

Fuente: CIUDADANÍA/CONEXIÓN, 2017

Estas visiones sesgadas de la problemática de la violencia contra las mujeres en el país tienen diversas consecuencias, sobre todo en el tratamiento que se da a las víctimas y la importancia que se asigna a la lucha contra la violencia como objetivo institucional y como objetivo de la sociedad boliviana.

IV.A.2. Fortalezas y debilidades de la Ley 348

]Uno de los nodos conceptuales frecuentemente mencionados por autoridades y funcionarios de las instituciones públicas, así como las personas que luchan contra la violencia desde la sociedad civil es la Ley 348.

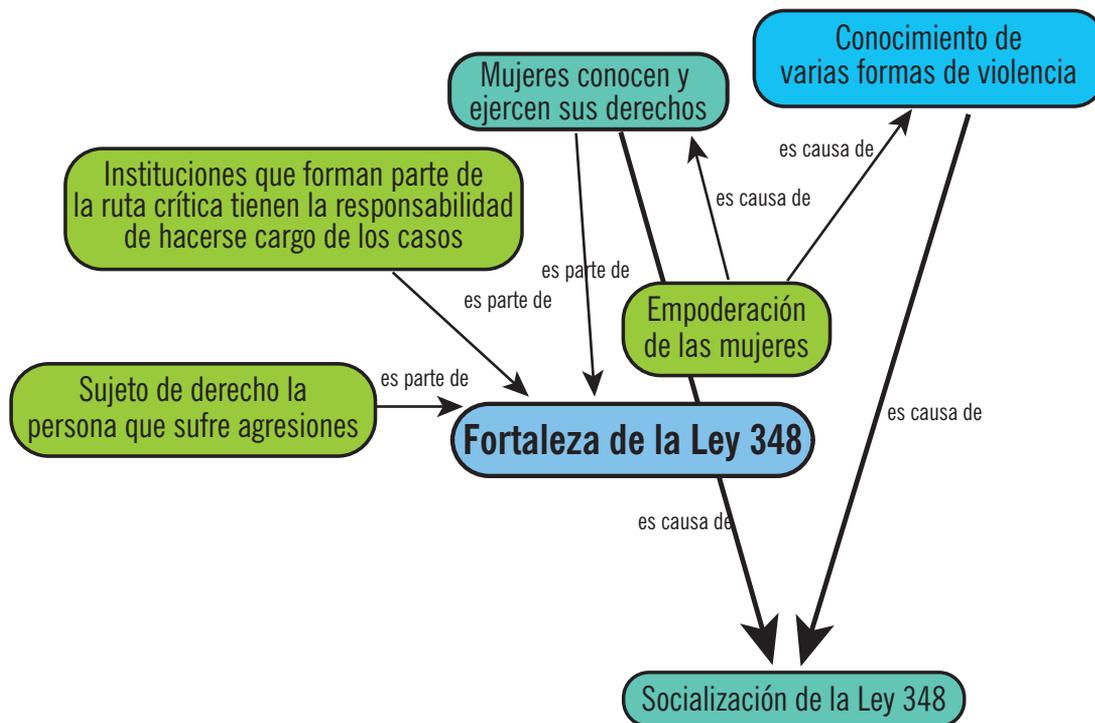
Las opiniones sobre la utilidad y la efectividad de esta Ley y su contribución a la lucha contra la violencia en el país están divididas, pero en general tienden a resaltar fortalezas y debilidades en la Ley, así como a resaltar los problemas que aún existen en la adecuada interpretación de todas las disposiciones de esta ley.

ARTÍCULO 9. (APLICACIÓN). Para la aplicación de la presente Ley, los Órganos del Estado, las Entidades Territoriales Autónomas e Instituciones Públicas, en el marco de sus competencias y responsabilidades respectivas, deberán: **1.** Adoptar, implementar y supervisar protocolos de atención especializada, en las diferentes instancias de atención, para el restablecimiento de los derechos de mujeres en situación de violencia. **2.** Crear, fortalecer y sostener servicios de atención y protección para mujeres en situación de violencia. **3.** Crear y sostener servicios de atención y reeducación integral especializada para los agresores, así como otras medidas destinadas a modificar su comportamiento. **4.** Adoptar medidas concretas de acción y responsabilidades claras y específicas, con el nivel de atención y prioridad que requiere la preservación de la vida, la seguridad y la integridad de las mujeres. **5.** Articular los instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales vinculadas, para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Inicialmente, el proceso de implementar protocolos de atención especializada que “reestablezcan” los derechos de las mujeres en situación de violencia ha tomado un tiempo considerable. En algunos casos, la producción de estos protocolos ha tomado años, incluso con el apoyo de organizaciones e instituciones civiles que han realizado esfuerzos importantes para trabajar con

las instituciones públicas en la generación de protocolos que se ajusten al espíritu de la ley y no solamente a las realidades y posibilidades institucionales. Así, las instituciones públicas de lucha contra la violencia cuentan con protocolos de atención, pero en muchos casos estos protocolos son contradictorios con protocolos similares en otras instituciones que también tienen responsabilidad en la lucha contra la violencia.

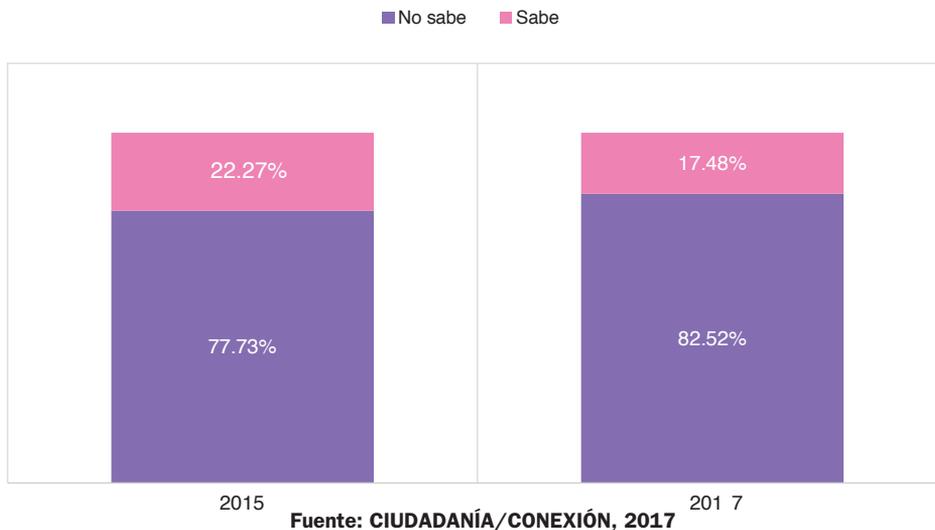
La creación de servicios de protección, como las casas de acogida todavía es una tarea pendiente en la gran mayoría de municipios y jurisdicciones en el país, al igual que los programas de trabajo y reeducación de agresores. De igual manera, y aunque se ha registrado algunos esfuerzos de coordinación interinstitucional, éstos aún son muy limitados, como se discutirá en una sección posterior.



Desde el punto de vista de las autoridades, funcionarios y civiles entrevistados en este estudio, las fortalezas de la Ley 348 giran alrededor de 2 elementos: el reconocimiento de una diversidad de violencias y expresiones de violencia contra las mujeres y la concientización de las mujeres en el país sobre sus derechos a vivir libres de violencia, situación que debería resultar en un supuesto empoderamiento de las mujeres, simplemente por el hecho de tener un mejor conocimiento de sus derechos, aun cuando el desempeño institucional que garantiza estos derechos todavía sufre de fallas importantes.

Claro que es un salto cualitativo importante, ¿no?, porque las mujeres empezamos a conocer los derechos y empezamos a conocer la ley. (MS, SCZ)

A este respecto se debe notar que esta fortaleza, el hecho de que las mujeres conozcan la ley y sus derechos puede que no sea aún tal. Resultados de la SENP 2017 en el cuadro a continuación muestran que aun cuando la población en general tiene conocimiento de la existencia de la 348, solamente una minoría sabe para qué sirve la ley 348 y tiene conocimiento del contenido y significado de las disposiciones de esta ley.



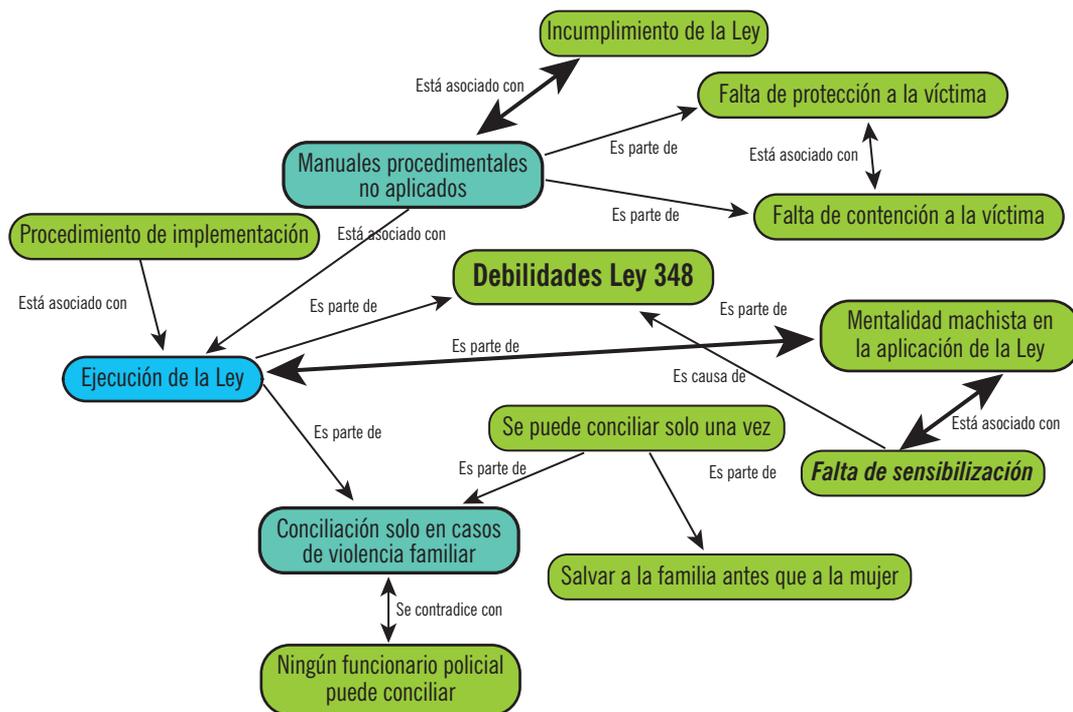
Adicionalmente, una fortaleza reconocida de la Ley 348 es que se asigna una responsabilidad clara a las instituciones públicas en la atención a casos de violencia.

Pero ya con la aplicación de la 348 que tiene 5 años, estas conductas que se dan como privadas se vuelven en un ámbito público, es decir, se convierte en delitos. Cualquier acto que se genere contra la mujer, ya sea una violencia física, psicológica, sexual, feminicida en un ámbito familiar, es considerado violencia. Y por supuesto, es sancionada con lo que establece la normativa, el código de procedimiento penal. (JV, SCZ)

Se debe tomar en cuenta también que una fortaleza de esta ley, aunque no es frecuentemente reconocida como tal entre las autoridades y funcionarios de las instituciones públicas es que la Ley establece que las mujeres son sujeto de derecho (son consideradas víctimas por sí mismas, no como parte de la familia) en la consideración judicial de los casos de violencia. Esta interpretación y fortaleza de la ley sin embargo sigue siendo conflictiva para muchos funcionarios públicos en todas las instituciones públicas.

Con la ley 348 han salido a la luz lo que realmente sucedía, que había mujeres que estaban siendo golpeadas, maltratadas y también estaban siendo asesinadas, pero ahora con el nombre y apellido que es feminicidio, que es violencia contra la mujer o lo que es una violencia psicológica, física, sexual y todo lo demás. (JV, CBBA)

Desde luego, las personas que participaron en este estudio también reconocen debilidades en la Ley 348 y su aplicación. El mapa conceptual para las debilidades de la ley 348 muestra que las principales debilidades reconocidas están en su **aplicación**, antes que en su interpretación o su espíritu.



Una de las debilidades principales reconocidas está en los reglamentos y protocolos que deberían guiar la aplicación de la ley. Se reconoce que los reglamentos existentes en la actualidad no son suficientes ni para proteger ni para atender eficientemente a las víctimas. De hecho, no son suficientes para solucionar el problema de la violencia, aunque éste no es un factor citado por los entrevistados.

Desde la perspectiva de aquellos que deben implementarla, la ley 348 tiene un sinnúmero de debilidades en su implementación en tanto sus procedimientos son confusos, poco claros y, prohíben la conciliación como un mecanismo de solución de casos. Esta disposición de la ley es la más frecuentemente citada como una frustración para los funcionarios públicos y como una debilidad de la ley.

La ley es clarísima, pero los jueces, los fiscales, los investigadores y toditos los servidores y servidoras, le piden a la mujer concilie, entonces se hace totalmente lo contrario de lo que establece la ley, ¿no?. (MS, SCZ)

Aun cuando la violencia contra la mujer ha sido declarada un delito de interés público, la falta de sensibilización de los funcionarios (otra debilidad percibida en la ley) a la causa de esta declaración y sus implicaciones todavía genera un gran rechazo a esta disposición, con la implicación de que la 348 es considerada excesivamente penal para un tema que, por naturaleza, no debería ser solamente penal. Sin embargo, son muy pocas las personas en las instituciones públicas que efectivamente llegan a reconocer este elemento en la ley; la mayoría lo expresa como un rechazo a la conciliación.

Yo creo que ahí ha sido un retroceso de la norma. Yo estoy como diez años ya, al servicio. He empezado en la alcaldía como abogada SLIM, con la ley 1674, la 1674 era un proceso realmente sumarísimo. Si bien la 348 ha creado nuevas tipologías, como el feminicidio, nos hemos ido a un proceso totalmente penal. (PF, LP)

Otra debilidad percibida en la ley 348 es que ha “empoderado negativamente” a las mujeres, que ven en la ley un instrumento no de defensa ni de protección de sus derechos, sino más bien un instrumento que les da mayor poder o mejora su posición en la dinámica de su relación de pareja, generando un efecto negativo general y un círculo vicioso en el cual se puede generar mayor violencia en la pareja.

Mientras ahora la 348 ha generado niveles de coerción entre pareja: “Te voy a denunciar, voy a ir al médico forense solo para que me pagues, ándate aquí está mi médico forense con eso te vas a ir”. (AM, CBBA)

Niveles así de coerción. Aunque no lo creas tenemos personas a los que los médicos forenses les llaman caseritas por ejemplo

y estas caseritas ¿Para qué vienen?, vienen con ese nivel, para coaccionar al conyugue en determinadas cosas, principalmente lo económico, entonces vienen a veces con un moretón que desde la observación del médico forense es autoinfligido, entonces se hace emitir los días de incapacidad y llegado el momento lo manejan como un tema de toma y ataca. (AM, CBBA)

En la aplicación de la 348 también se perciben vacíos legales que aún permiten que los agresores evadan la sanción que les corresponde:

Existen falencias en la ley 348. Tiene vacíos legales que están permitiendo que los acusados por feminicidio, especialmente, gocen de beneficios para salir en libertad. (YV, CBBA)

Otra debilidad más de la Ley 348 está en la dificultad de su interpretación. Esta dificultad, más que tratarse de que la ley no está claramente escrita, radica en que al parecer permite una diversidad de interpretaciones sobre un mismo punto, y si la ley no lo permite, estas interpretaciones alternativas existen, especialmente existen interpretaciones diferentes sobre los procedimientos de aplicación de la ley entre diferentes instituciones, lo cual inevitablemente genera conflictos entre las instituciones y en muchas ocasiones perjudican el procesamiento de los casos.

Una de las situaciones más citadas como ejemplos del problema en la interpretación de la ley 348 se enfoca en el problema del procesamiento de violencia en la pareja cuando la víctima es el hombre. Hay confusión sobre quién tiene la responsabilidad de atender a estas víctimas de violencia, bajo qué marco jurídico se debe tratar estos casos, que, si bien conforman la minoría de las víctimas de violencia dentro de la pareja, tienen el mismo derecho de acceso a la justicia y que también es vulnerado cuando por prejuicios y creencias o hábitos culturales no pueden denunciarla ni recibir un procesamiento justo de sus casos.

Las opiniones difieren en este caso, con un grupo de autoridades y funcionarios que se aferran al título de la ley y dicen que la 348

solamente se puede aplicar cuando la víctima de violencia es una mujer. “me han traído aprendida una mujer por violencia familiar, siendo el hombre una víctima. (...) Di la libertad, (...) libertad pura y simple. Hable con (...) ¿Qué te pasa, como vas a aprender a tu género?” Me dijo: “no, es que es lo mismo la violencia”, pero no es. ¿Dónde queda la perspectiva de género, donde queda el hecho de que perseguimos la violencia de género por patrones de patriarcado porque la estadística social, boliviana, latinoamericana, nos dice, no que vivimos en un matriarcado, sino que vivimos en un patriarcado, en una sociedad machista. (JE, LP)

Esta confusión se da principalmente porque las autoridades no han establecido líneas estratégicas claras para la implementación de la ley y también, por una confusión o desconocimiento sobre los aspectos conceptuales de género que originalmente incorporaron en la ley, aunque no hayan quedado claramente expresados en su texto final. Es muy interesante la siguiente declaración, puesto que son muy pocos los funcionarios en cualquier institución que expresan claramente esta duda que está ampliamente presente en todas las instituciones.

O, por último, que sea víctima el hombre porque la ley 348 no dice que no puede ser, pero que tiene una situación de vulnerabilidad, o que esté como la mujer enfrentando a una situación de violencia, sometido, excluido, explotado, relación de dominio, excluyente, desigual, así ya todavía, pero, aun así, nunca ¿por qué las mujeres nos pegan? Porque llegamos tarde, borrachos, con olor a otra mujer” que se yo, por eso y el hombre lejos de defender, más bien creo que recibe consciente de su culpa, algo así. Pero no veo esa relación de dominio excluyente. (JE, LP)

También se entiende como una debilidad la poca claridad en la interpretación y las confusiones en las interpretaciones de la ley que en algunos casos generan resentimiento en los funcionarios, que se solidarizan con el resentimiento que se ha identificado también en la población en general.

La Ley 348 en sus principios(...) es una ley conveniente para procesar actitudes de violencia dirigidas hacia las personas al interior de la familia, del hogar. Pero ese carácter de género que tiene esta ley implícitamente hace que dentro de la sociedad el género contrario perciba un desamparo, porque dice “protección de la mujer” protección de la pareja. Entonces hace sentir en el varón, yo le hablo como varón, hace sentir un cierto desamparo. Pero al conocer bien, yo entiendo que la ley dice en el artículo 2, en el ámbito de su aplicación, dice: a la mujer o a cualquier persona que sea objeto al interior de la familia, de agresión o maltrato. Yo estoy como hombre en eso de cualquier persona, entonces para mí también es esa ley, pero muchos otros no lo entienden así, más lo refieren a una ley que protege solo a la mujer, eso ha coadyuvado a activistas y organizaciones que van protegiendo la agresión hacia la mujer. (LC, CBBA)

Una debilidad final es la falta de claridad en la asignación de **recursos presupuestarios** para la adecuada implementación de la ley en todos sus aspectos y dimensiones. La Ley establecía en sus disposiciones transitorias un mecanismo de asignación de recursos presupuestarios. Estas disposiciones de asignación presupuestaria o no son suficientes para atender la demanda de servicios o no logran distribuir los recursos necesarios adecuadamente.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA. Para la implementación de la presente Ley, todas las instituciones públicas involucradas deberán: I. Realizar los ajustes necesarios en sus presupuestos institucionales de la gestión 2013; adicionalmente, el Tesoro General de la Nación asignará recursos a las entidades del nivel central, de acuerdo a disponibilidad financiera y de acuerdo a los plazos establecidos. II. Para las gestiones posteriores, el Tesoro General de la Nación asignará recursos necesarios y suficientes a las entidades del nivel central, de acuerdo a disponibilidad financiera para la aplicación integral de la presente Ley.

El reglamento de la ley 348 asigna también responsabilidades financieras de inversión en la ley 348 a Gobiernos Municipales y Regionales, especialmente para la provisión de casas de acogida y refugios. Lamentablemente, este reglamento establece que esa responsabilidad financiera se aplica “durante la primera gestión fiscal siguiente a la publicación del DS”, por lo cual este compromiso financiero no se ha mantenido en los años subsiguientes y en la gran mayoría de los casos la construcción de casas y refugios no se ha cumplido.

La obligación de inversión del 10% del IDH de seguridad ciudadana presenta dos problemas: revela la persistencia de un sesgo en la percepción de la problemática de la violencia contra la mujer en las autoridades estatales centrales puesto que la violencia contra las mujeres no es un problema de seguridad ciudadana y no debería compartir recursos financieros con ese ítem.

El segundo problema es que, al tipificar la violencia contra las mujeres como parte de la partida presupuestaria de seguridad ciudadana, se da pie a que no se siempre se cumplan los porcentajes de asignación presupuestaria exclusivamente para la lucha contra la violencia y se destinen más bien, en global, para seguridad ciudadana.

Indudablemente, la situación de asignación presupuestaria a la FELCV la deja como la institución más mal parada, puesto que la asignación para entidades territoriales autónomas es de 5% del presupuesto de seguridad ciudadana, una asignación insuficiente para la demanda de atención que la FELCV recibe y una asignación que se podría deducir de la asignación general para la lucha contra la violencia. En consecuencia, el DS reglamentario de la Ley 348 ha tenido un efecto debilitador en la asignación presupuestaria para la implementación de la ley y constituye también una debilidad en la lucha contra la violencia.

IV.A. 2. I. Prevención

Si bien las acciones de prevención son definitivamente una debilidad más en la aplicación de la Ley 348, por su naturaleza e importancia en la lucha contra la violencia, los problemas asociados con las actividades de prevención de violencia contra las mujeres son tratadas en un apartado individual en este informe.

En relación a los criterios de prevención de violencia contra las mujeres, la Ley 348 expresa una visión global y abarcadora de la problemática de la violencia y de la manera de luchar contra ella, reconociendo la naturaleza estructural y cultural de la violencia en el país y estableciendo líneas de acción orientadas a una acción de largo plazo que logre modificar comportamientos sociales y simbólicos, puesto que menciona también la reproducción y naturalización de la violencia. En este sentido, no se puede negar que la Ley 348 tiene una clara visión de género en lo que respecta a la lucha contra la violencia a través de la prevención.

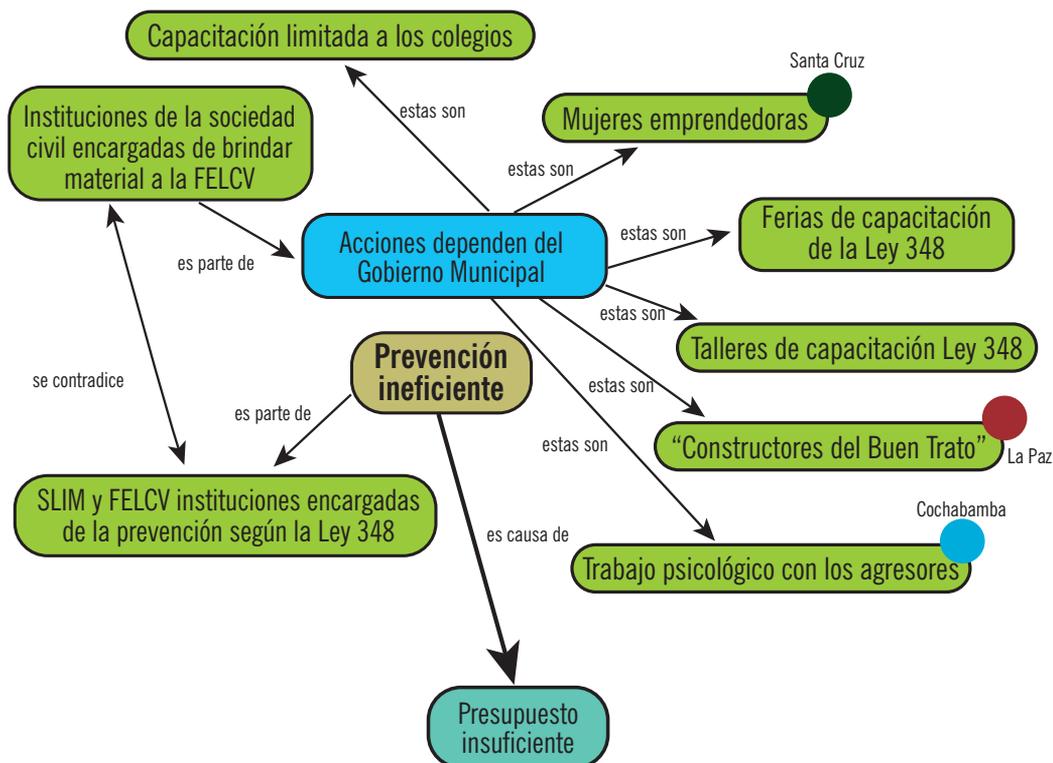
ARTÍCULO 17. (CRITERIOS DE PREVENCIÓN). I. A los efectos de aplicación de la presente Ley, el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas **crearán y adoptarán las medidas de prevención que sean necesarias para modificar los comportamientos individuales y sociales violentos y aquellos que toleran, naturalizan y reproducen la violencia**, bajo tres criterios de acción:

Los tres criterios de acción son a) la prevención estructural b) la prevención individual c) la prevención colectiva. Estos criterios están amplia y claramente explicados en el texto de la ley; son exhaustivos, abarcadores y permiten concebir la erradicación de la violencia a largo plazo. Estos criterios también priorizan los ámbitos familiar, comunitario, educativo, de salud, laboral y comunicacional como los ámbitos en los cuales se debe implementar acciones de prevención. Es responsabilidad de las entidades territoriales autónomas incorporar mecanismos para la prevención de la violencia, junto con la atención y protección de las víctimas.

La Ley expresa claramente la naturaleza y el alcance de las acciones de prevención y, sin embargo, en los cinco años de existencia de la ley, los esfuerzos realizados por las instituciones públicas para implementar acciones de prevención han sido mínimos, la inversión presupuestaria en prevención ha sido mínima y el alcance de estas actividades muy limitado.

Mi tema sería principalmente educación a todo nivel y no incorporar más en las escuelas temas políticos, introducir como se dice, un lavado de cerebro, pero sin introducir qué derechos tengo, hasta dónde tengo mis derechos y cuándo colapsan con los derechos del otro, ahí el niño y la niña va pensar con un nuevo concepto no sé si eso será realizable prontamente. Probablemente va a tener que pasar una generación más para que cambie, pero ya sería bueno implementar, y ahora que tanta bulla se está generando, tanto movimiento político, todos dicen vamos a luchar contra la violencia, no puede ser esto, ni una más dicen ¿no ve?, pero ¿qué están haciendo? el caminar por la calle con sus letreros ¿cambia algo? (AM, CBBA)

El DS reglamentario de la Ley 348 por su parte asigna responsabilidades en las acciones de prevención a los Ministerios de Defensa y de Gobierno, al Ministerio de Justicia y de Educación, que hasta ahora no ha cumplido con el mandato de incorporar en los contenidos curriculares del sistema educativo temas de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Más bien, el DS reglamentario asigna al ministerio de educación responsabilidades en la denuncia y protección de niños, niñas y adolescentes, ignorando el espíritu de la ley.



En cuanto a las actividades de prevención, el mapa conceptual ilustra la manera sesgada en que autoridades y funcionarios públicos entienden las acciones de prevención. En primer lugar, todos coinciden en reconocer la escasez de recursos financieros para implementar acciones de prevención y consideran que éstas son principalmente responsabilidad de los gobiernos municipales, ignorando el rol de los gobiernos departamentales y de las instancias nacionales en la implementación de estas acciones.

Asignan también la responsabilidad de implementar estas acciones únicamente a los SLIM y la FELCV en las diferentes jurisdicciones, cuando las instancias nacionales y subnacionales al menos comparten la responsabilidad de generar programas y estrategias de prevención.

Adicionalmente, la visión que se tiene de las actividades de prevención está seriamente limitada a “actividades” de prevención versus a “acciones y programas” de prevención. Las actividades, por definición tienen alcance corto y se realizan en el corto plazo, muestra clara de una falta de pensamiento a mediano y largo plazo y de mayor cobertura y profundidad, que es lo que la ley establece. Así, los talleres y las sensibilizaciones son la única expresión de actividades de prevención que hasta ahora han sido implementadas como acciones de prevención, en muchos casos con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, junto con algunas campañas que se pueden calificar más como publicidad que como prevención.

Ideamos tema de prevención para que la gente se empodere, que la gente escuche, que la gente sepa, ya que hay que prevenir la violencia. Primero hicimos una proyección para que sepa sobre la ley 348. Luego ideamos, no sé si ha escuchado, “Todos contra la violencia, Carrera contra la violencia”. Todas las familias asisten. Es una carrera en el cambódromo, desde el octavo anillo hasta el cuarto donde participan madres e hijas, padres de todos y terminando hay una feria de servicios donde está todo lo que ustedes pueden saber del SLIM. Hay de todo como para que se convierta en la acción más grande de prevención. (ZV, SCZ)

Al mismo tiempo, existen algunas instancias que planifican las acciones de prevención como programas al menos de mediano plazo que mayormente implican acciones de sensibilización, orientados a involucrar a toda la familia. Sin embargo, estos casos son excepcionales, no son un común denominador entre todas las instituciones.

Teníamos un programa que se llamaba “Constructores del buen trato”. Constructores del buen trato fija su objetivo en establecer medidas de protección frente a cualquier forma de violencia. Para nosotros como municipio no es suficiente trabajar con la mujer, (...) porque necesariamente tenemos que hablar del concepto familia. (...) Entonces, nuestra política de prevención siempre

va encaminada a establecer una medida de protección, reducir el riesgo. Sabemos que muchos están en riesgo, hay varios factores de riesgo, el alcohol, la desintegración, la pérdida de valores, por supuesto el machismo, la cultura. Pero este equipo de prevención ha estado llegando a 56 unidades educativas del municipio de La Paz estableciendo procesos de formación, de empoderamiento, de prevención a las familias. (PS, LP)

Más común es que las instituciones generen un “programa de prevención” que, de acuerdo a los criterios institucionales, implementan acciones de capacitación y que se desarrollan en escuelas con niños en edad escolar. El problema de estos programas es que generalmente consisten en una o dos charlas por curso y por año, un esfuerzo que en realidad no constituye capacitación, sino solamente difusión y quizás sensibilización, pero por tratarse de iniciativas con niños en edad escolar pueden tener poco efecto en la reducción de la violencia.

De esta manera, todas las acciones relativas a la prevención de violencia como instrumento poderoso para erradicar la violencia a largo plazo en su formato presente, son ineficientes y no podrán lograr su objetivo ni a largo plazo. Esta realidad no solamente es producto de una escasez de recursos económicos para prevenir la violencia, sino también es resultado de una visión sesgada o limitada de la problemática de la violencia en el país que no reconoce ni incorpora la perspectiva de género en la comprensión de la violencia contra las mujeres y su naturaleza.

IV.B. Desempeño Institucional

En esta sección se cubre la segunda área temática de preocupación de este estudio. Se analizan las percepciones, opiniones y actitudes específicamente referidas al desempeño institucional de funcionarios e instancias públicas responsables de la lucha contra la violencia contra las mujeres en el país.

En esta sección se cubren los problemas y realidades de la accesibilidad y existencia de recursos humanos, físicos y financieros necesarios para la implementación adecuada de las disposiciones de la Ley 348 para luchar contra la violencia contra las mujeres. Con mayor profundidad se analiza la situación del personal de las instituciones, las condiciones en que trabajan y los problemas que enfrentan, el trato que se da a las víctimas de violencia en el país, las condiciones físicas de equipamiento e infraestructura necesarias para la atención y protección eficiente de las víctimas y el desempeño específico de la FELCV y el SLIM en sus responsabilidades en estas tareas.

IV. B.1 Recursos humanos, financieros, infraestructura y de equipamiento necesarios para el desempeño institucional

Se ha mencionado ya en la sección de análisis de la Ley 348 que una de las debilidades de esta ley reside en la poca claridad que existe sobre los mecanismos de financiamiento para las instituciones encargadas de atender y proteger a las víctimas de violencia, así como de la implementación de acciones y programas de prevención de violencia en el país, debilidades derivadas específicamente de incluir el presupuesto de lucha contra la violencia en la partida presupuestaria de seguridad ciudadana, la insuficiencia de la asignación presupuestaria frente a la demanda de atención en los diferentes servicios públicos, el costo y la duración del procesamiento de cada denuncia, así como la insuficiencia de recursos para contar con personal suficiente y calificado para la atención de víctimas de violencia.

En la asignación de recursos financieros suficientes, se ha visto ya la responsabilidad de inversión de gobiernos municipales y departamentales en la lucha contra la violencia, que incluyen una asignación presupuestaria mínima para la FELCV. El resto de la asignación de recursos para esta institución depende del Comando Nacional de la Policía, aunque no queda claro cuánto de su presupuesto debe ser destinado a la FELCV.

En general, todas las personas entrevistadas concuerdan en que la asignación presupuestaria para la lucha contra la violencia, independientemente de su

origen, es insuficiente para cubrir las necesidades de recursos humanos, recursos físicos (equipamiento) y recursos financieros para responder adecuadamente a la demanda de atención en estos servicios públicos.

Yo creo que las normas son buenas siempre y cuando contemplen recursos materiales, especialidad, recursos humanos. Mientras no contemple esto, viene a ser un óbice para los servicios. (PF, LP)

En consecuencia, los recursos financieros disponibles se priorizan en primer lugar para la atención de víctimas y denuncias, en menor medida para acciones de protección de víctimas, que mayoritariamente se concentran en casas de acogida que tienen capacidad para atender solamente a los casos más severos y de manera muy limitada a actividades de prevención, que son las de menor prioridad y que ya se han discutido en una sección anterior.

Nada se dice ni se logra de la inversión en acciones de retribución o reparación del daño a las víctimas de violencia, también comprendida entre las disposiciones de la ley. En alguna de las entrevistas se ha mencionado marginalmente el tema de la reparación, en algún caso desde una perspectiva errónea entendiendo que la existencia de casas de acogida, la prestación de servicios a víctimas en estas casas o refugios constituirían acciones de reparación.

Por otra parte, la ley establece que en relación con la existencia de recursos humanos calificados y especializados y recursos de infraestructura y equipamiento, el Consejo de la Magistratura y la Fiscalía General del Estado tienen la responsabilidad de crear juzgados públicos de materia y Fiscalías de Materia especializadas contra la violencia. La Fiscalía General también tiene la responsabilidad de crear una Dirección Forense Especializada que no cumplió el plazo asignado para entrar en funciones, pero que ahora funciona regularmente en algunas ciudades con serios problemas de falta de personal para atender el volumen de la demanda de atención de servicios.

En los últimos cinco años el Consejo de la Magistratura ha ido cumpliendo con el mandato de creación de juzgados de materia especializados, aunque con la

limitación severa de que estos juzgados no son especializados en la atención de casos de violencia, sino que están encargados de atender “únicamente” casos de violencia contra las mujeres y de corrupción en el país. Hasta 2016, el Consejo de la Magistratura había creado 38 de estos juzgados especializados distribuidos en las nueve capitales de departamento y en El Alto, como ilustra el cuadro a continuación.

Juzgado de Sentencia Penal, Anticorrupción y de Violencia
contra la Mujer de Ciudades Capitales y El Alto
Cuadro N° 5.6.2.4 • Gestión 2016

JUICIOS TRÁMITADOS

Por Ciudades, según Movimiento Registrado

CIUDADES	NÚMERO DE JUZGADOS	JUICIOS PENDIENTES AL INICIO DE LA GESTIÓN		JUICIOS REALIZADOS		JUICIOS PROGRAMADOS PARA LA SIGUIENTE GESTIÓN	JUICIOS DECLARADOS REBELDES EN LA GESTIÓN
		PROGRAMADOS AL INICIAR LA GESTIÓN	DECLARADOS REBELDES AL INICIO LA GESTIÓN	JUICIOS REALIZADOS (NUEVAS INGRESADAS PENDIENTES)	DECLARADOS REBELDE EN JUICIO DE UNO O MÁS DE LOS IMPUTADOS EN LA GESTIÓN		
SUCRE	2	152	0	242	9	244	9
LA PAZ	9	360	47	1223	66	538	142
EL ALTO ⁴		90	45	527	108	237	150
COCHABAMBA	5	189	311	766	129	205	355
ORURO	22	92	7	391	27	10	26
POTOSÍ	2	153	58	1009	51	109	116
TARIJA	2	214	66	69	727	241	748
SANTA CRUZ	9	443	246	342	181	564	342
TRINIDAD	22	40		188	25	82	
COBIJA	11	04		35	25	16	29
TOTAL	38	1664	804	4792	1325	2222	1919

FUENTE: Formularios de Recopilación de Información Estadística de Juzgados y Tribunales

En la mayoría de los casos, estos juzgados, aunque formalmente están especializados, no garantizan que su personal esté especializado y capacitado en atención de casos de violencia; más aún, puesto que también deben atender casos de corrupción, difícilmente estarán especializados solamente en violencia y en la ley 348.

Todas las instituciones en la ruta crítica sufren crónicamente de escasez de equipamiento adecuado para la atención de las víctimas de violencia, pero esta escasez afecta más seriamente a la FELCV y a los SLIM. Las deficiencias de equipamiento van desde el equipamiento más básico como escritorios y computadoras, materiales para evaluaciones forenses, hasta el equipamiento más especializado para atender a víctimas de violencia. De hecho, son excepcionales las instituciones que cuentan por ejemplo con cámaras Gesell para recoger el testimonio de víctimas de violencia.

Esta escasez o descuido en la provisión de equipamiento adecuado para el tratamiento de las víctimas de violencia se debe desde luego a la falta de recursos financieros suficientes para equipar adecuadamente no solamente las unidades policiales y SLIMS en municipios grandes, sino todas las unidades y oficinas donde se atiende a víctimas de violencia.

IV.B.2. Relaciones interinstitucionales

La ley 348 establece también que las instituciones públicas responsables de la atención, protección y sanción en casos de violencia contra las mujeres deben integrar sus protocolos y procedimientos en un formulario único para la atención a víctimas de violencia. Este documento debería ser utilizado como documento único por todas las instituciones en la etapa y momento que les corresponda durante el procesamiento de los casos de violencia. Más aún, este formulario debería considerarse un documento legal válido durante el proceso judicial. A cinco años de promulgada la ley esta disposición aún no ha sido cumplida.

Por el contrario, son notorios y frecuentes los problemas generados durante el procesamiento de los casos de violencia precisamente a raíz de la falta de coordinación interinstitucional en la recepción de la denuncia, la reunión de evidencia y la colección de documentos legales necesarios y con carácter de prueba que puedan hacer fluir el proceso judicial y que en este momento más bien causan retrasos en el procesamiento y en algunos casos causan la desestimación de los mismos por causa de fallas técnicas en la generación de los documentos necesarios.

El Ministerio Público responsabiliza a la policía y a estos casos por esa retardación tan grande. Muchas veces no llegan al juez jamás porque se pasan la bola entre la policía y la fiscalía, entonces cuál es mejor o peor. Yo diría que son iguales, qué son tal para cual. Son cortados con la misma tijera y están hechos bajo el mismo patrón o el mismo molde. Son mentalidades totalmente patriarcales, machistas que obedecen precisamente a su cultura reproduciendo a través de la aplicación de la ley esto que lo tienen aquí en la cabeza, no. (MS, SCZ)

Las dificultades de coordinación interinstitucional más frecuentemente mencionadas se dan entre la FELCV y el Ministerio Público. Estas dificultades se centran principalmente en la interpretación de la ley, la tipificación de la violencia, y los procedimientos y recolección de evidencia necesaria para avanzar en el procesamiento de la violencia, todo ello en desmedro claro de las víctimas que, a raíz de estas fallas (también entre los SLIM y la FELCV y entre el Ministerio Público y los juzgados) enfrentan procesos absurdamente largos, requerimientos burocráticos complejos y poco claros, gastos mayores a lo necesario y una exposición extendida a la situación de violencia que muchas veces también genera revictimización.

Decidimos ayudarles en ese aspecto, tú vas a la FELCV y te piden inclusive 1, 5, 4, 25 hojas de papel y un folder amarillo, ahora tienes que ir al IDIF, ahora, tienes que ir a la Laguna Alalay a buscar al fiscal de turno, te de la orden para que vayas a forense, luego para que vayas al IDIF, luego regresan aquí. Muchas de

ellas no vienen con ese recurso para comprar ni siquiera las hojas, mucho menos para movilizarse, sabes que se necesita taxi para hacer las cosas de forma rápida, entonces empezamos a analizar los casos y las apoyábamos económicamente. (YV, CBBA)

En última instancia, lograr una buena interrelación institucional depende mayormente de las voluntades personales de autoridades de las diferentes instituciones y de la buena relación que logren establecer a nivel individual. Estos esfuerzos obedecen puramente a la voluntad de estas autoridades de mejorar el desempeño de sus instituciones y a su sensibilidad y preocupación por las víctimas, no obedecen, como debería ser, a líneas institucionales de acción ni a estrategias institucionales existentes.

Como le digo relación es con el gobierno municipal, se tiene buena coordinación con DAN, SLIM y coordinamos directamente con los directores entre directores. Ya hemos coordinado muchas actividades, y solamente a los funcionarios que operan o pertenecen a esta situación de trabajo se le hace conocer lo que tiene que hacer. (...) a ese extremo hemos llegado de hacer una buena coordinación que no requerimos, porque si no, no se hace. (JG, EL ALTO)

En consecuencia, los avances y logros derivados de la coordinación interinstitucional son altamente inestables, puesto que, en la siguiente gestión, con la incorporación de nuevas autoridades se puede perder todo lo avanzado. Al mismo tiempo, el nivel de coordinación interinstitucional varía enormemente entre jurisdicciones y en diferentes ciudades y para las víctimas termina siendo cuestión de suerte si les toca una institución o una gestión que haya realizado esfuerzos para facilitar de alguna manera el procesamiento de las denuncias de violencia. Es muy notorio que, en este punto, la mayor parte de las instituciones y autoridades están más preocupados por resguardar sus propios protocolos, procedimientos, jerarquías y burocracias antes que por resguardar la seguridad de las víctimas de violencia y garantizar los derechos de las mujeres a vivir sin violencia y a acceder a justicia.

Por otra parte, las instituciones públicas tienen también relaciones con instituciones y organizaciones privadas, de la sociedad civil. Estas relaciones y compromisos están orientados específicamente a recibir apoyo de las organizaciones civiles en temas de capacitación de personal, sensibilización del personal y para la coordinación de acciones de prevención. Ha habido casos también en los que organizaciones de la sociedad civil han dado apoyo a las instituciones públicas para la elaboración de protocolos adecuados a la ley y sensibles a la situación de las víctimas.

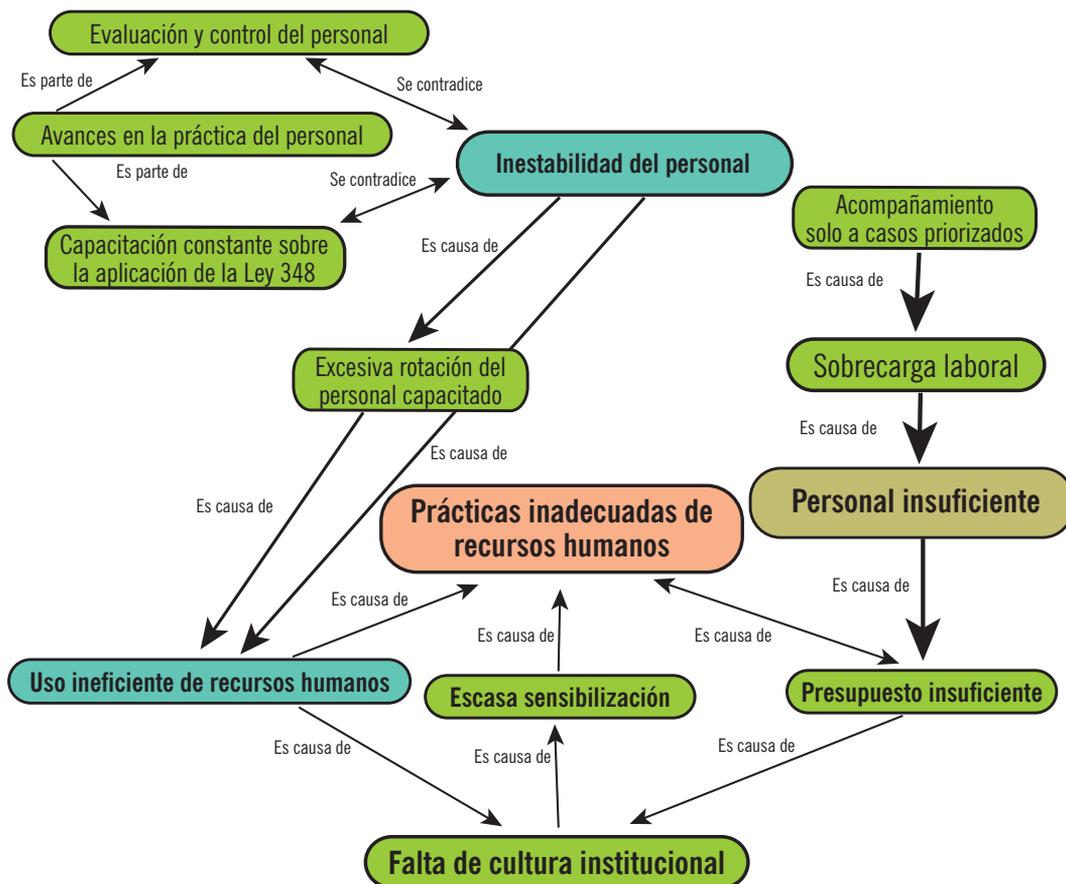
Estas relaciones son importantes para las instituciones públicas, debido a que pueden fortalecerse y mejorar su desempeño en áreas críticas de la implementación de la ley con apoyo de la sociedad civil y con poca inversión de su escaso presupuesto.

IV.B. 3. Personal

IV.B. 3.a Prácticas inadecuadas de recursos humanos

Las personas que trabajan en una institución, denominados personal o recursos humanos, son uno de los elementos centrales para el funcionamiento de una institución. En las instituciones que brindan servicios de atención a la población afectada, su rol es fundamental en la medida en que el servicio prestado se enfoca en la búsqueda de una vida digna y la ruptura con el ciclo de violencia.

Uno de los problemas principales, reconocido por todos los funcionarios públicos entrevistados, es el personal numéricamente insuficiente. Sin embargo, esta insuficiencia de recursos humanos, como se podrá analizar en las posteriores páginas, no es el único problema, sino que es el efecto de un conjunto de prácticas inadecuadas de las instituciones públicas encargadas de tratar el tema de violencia contra la mujer. En esta sección se presentará de forma desmenuzada el problema de la práctica inadecuada de la gestión de los recursos humanos.



IV.B. 3.b Personal insuficiente

Funcionarios de la FELCV, SLIM, Juzgados y fiscalías coinciden en algo cuando se habla del personal: que es insuficiente para satisfacer a las necesidades de la población y el volumen de la demanda de servicios. Dada la alta incidencia de violencia contra las mujeres en Bolivia, la carga laboral en la FELCV, Ministerio Público, SLIMS y sistema judicial es muy pesada.

El procedimiento institucional, denominado como ruta crítica institucional, consiste en tres fases: recepción de la denuncia, procesamiento de la denuncia, reparación integral del daño. En la primera fase, la carga laboral excesiva recae sobre la FELCV y también en los SLIM, resultando en la acumulación de casos en las otras dos fases de la denuncia.

El número de funcionarios es diferente para cada departamento y cada institución, sin embargo, en todo el país hay escaso personal. Según las entrevistas realizadas en Santa Cruz, hay 70 funcionarios del SLIM para todo el municipio, 60 policías para toda la FELCV, 4 fiscales de materia.

Cuando usted emite una denuncia, el informe del funcionario policial va a ser emitido ya con la declaración de la víctima. (...) en algunos casos que se requiere el acompañamiento, pero en otros casos se nos hace muy difícil por la índole o por la cantidad de casos ya que cada investigador más o menos debe manejar arriba de los 50 casos. (KA, SCZ).

No puede ser que un juez señale 15 audiencias en la mañana de 8 a 12:00 del mediodía entonces culpable es el fiscal. (SB, SCZ).

Entonces tenemos demasiados casos tenemos juicios digamos que cuando fijamos una fecha no viene el fiscal porque la unidad de víctimas especiales en la fiscalía departamental tiene apenas dos corporativas apenas 6 Fiscales para todo lo que es una ciudad de dos millones de habitantes donde prácticamente los fiscales tienen que hacer malabarismo para asistir a una o a dos audiencias. (EF, SCZ)

Por ende, se podría decir que el exceso de casos y el escaso personal hacen que la atención y que el tratamiento de los casos sea inadecuado.

Según la SENP 2017 la eficiencia y el buen trato continúan siendo las demandas con mayor expectativa, pero la más alta demanda a los servicios que brindan

las instituciones, es el buen trato para las víctimas de violencia, en vista de que el maltrato que brindan las instituciones es *vox populi*.

Es evidente que los funcionarios niegan que realizan una mala atención, pues de ese modo defiende su trabajo. Sin embargo, un elemento sumamente interesante es que existe una saturación con los casos de la violencia contra las mujeres que llegan a normalizar la violencia y no existe un trato diferenciado hacia las víctimas.

Escuchar tantos casos de violencia, como usted lo ha dicho, nos deshumaniza, y lo vemos como algo simple, “no, pero es un golpe, no pasa nada” incluso llegamos a casa y uno mismo empieza a entrar a esas proyecciones “por qué me gritas, pareces no sé, una mujer que va a presentar su denuncia” en otros casos “las cholitas nomás se quejan” escuchas en denuncia y lo mismo dices en casa. Entonces, existe ese tipo de contaminación, se ha escuchado justamente entre los propios colegas hablar de eso. (RM, LA PAZ)

IV.B. 3.c Inestabilidad del personal

Otro elemento que caracteriza a los funcionarios públicos que atienden casos de violencia contra las mujeres es la inestabilidad del personal, caracterizada por contratos de corto plazo y por rotación constante de personal. En la ley del estatuto del funcionario público se establece tres tipos de funcionarios: funcionarios electos, funcionarios designados y funcionarios de libre nombramiento. Los fiscales y los jueces son funcionarios designados y dependen de la designación que las haga el Ministerio público y la escuela de jueces.

Hoy estoy aquí en familia, mañana puedo estar en sustancias controladas o puedo estar en Montero en Yapacaní o me mandan a Puerto Suárez o a provincias. No tenemos un trabajo como para decir señor Saúl Barcaza Reyes usted es fiscal de materia y va a ejercer mientras trabaje en el Ministerio Público, solamente en FEBAP... y no es así. (SV, SCZ).

Esta rotación constante hace que jueces y fiscales encargados de hacer justicia en los casos que atentan la integridad de las víctimas de violencia no se sensibilicen suficientemente con el tema ni con la situación de las víctimas.

Esta rotación es ineficiente tanto en relación a la capacitación y especialización del personal como a nivel económico, lo que se invierte en la capacitación del personal se pierde cuando ese personal es cambiado de función y se debe capacitar a nuevo personal, lo cual no se hace regularmente por escasez de recursos. Esta situación también va en desmedro de las víctimas de violencia que muchas veces se enfrentan a personal nuevo, sin experiencia y sin capacitación adecuada.

Esta inestabilidad del personal en las instituciones, además de ser visible y aceptada por fiscales y jueces, es un elemento característico en la FELCV. La estructura policial nacional se caracteriza por un cambio constante de destino. Los directores de las unidades policiales son nombrados anualmente, es decir, están a cargo de la unidad sólo por un año.

El tema es que el andamiaje de administración de recursos humanos de la policía boliviana está reflejando esa como una de las mayores debilidades; no somos muchos policías, un policía para cada 200 ciudadanos, es poco, en una dinámica en que se tiene problemas a diario. (IL, CBBA)

Sin embargo, esto también se visibiliza en las otras instituciones que conforman la ruta crítica como el SLIM. Los funcionarios del SLIM son funcionarios de libre nombramiento, lo que quiere decir que tienen un contrato formal de 90 días, según el reglamento de funcionario público.

Bueno, el año pasado, anteriormente los contratos eran solo de 3 meses y algunos casos 6. El año pasado se ha logrado mejorar también por la fuerza que han tenido las instituciones al solicitar que sea un poco más permanente los funcionarios, ha habido contratos de 10 meses. En este caso, de esta gestión ante una

reducción de presupuesto desde el Ministerio, es que se va, nos han otorgado unos contratos de 6, 8 meses. Y bueno, se está buscando. (SM, SCZ)

La necesidad de las y los usuarios de los SLIM logró que en algunos casos se busque una mayor estabilidad de los funcionarios a través de contratos al menos a mediano plazo.

IV.B. 3.d Capacitación

Una característica de un desempeño adecuado de los recursos humanos es que haya una capacitación constante del personal y que el personal existente esté debidamente especializado, sobre todo cuando atienden casos tan sensibles como la violencia. Una característica que es comentada por todos los funcionarios entrevistados es la existencia de capacitaciones en todas las instituciones.

Según el artículo 12 de la ley 348 toda entidad pública que preste servicios públicos desarrollará programas de formación específica relativos a la cultura contra la violencia, igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre equidad de género, entre otros, los cuales deberán ser permanentemente actualizados y serán aplicados a todo el personal, independientemente de su jerarquía, sin excepción y con carácter obligatorio. Lamentablemente este artículo no es cumplido en su totalidad.

(...) Desde que surge la ley ha habido capacitaciones. Las capacitaciones han sido a partir de la escuela de jueces nosotros tenemos una escuela de jueces o lo que era antes el instituto de la judicatura que permanentemente, sobre todo a los jueces del área penal, nos han estado capacitado en esta temática. Lo que sí, digamos, es importante también aclarar de que las capacitaciones muy pocas veces son obligatorias para todos los administradores. Obviamente por currículum, por carrera, nosotros estamos obligados a capacitarnos, pero también puede

haber casos donde los colegas no se capacitan porque, como no los obligan y como la carga laboral es grande, prefieren optar esa posición cómoda de no capacitarse. Pero la regla es que la mayoría estamos capacitados. (EF, SCZ)

A pesar que existen las reglas para una profesionalización orgánica de las instituciones todavía se sigue dependiendo de la voluntad personal debido a la sobre carga laboral. Sin embargo, esta voluntad personal es inexistente en otros niveles de la institución.

Yo como oficial soy dependiente del Comando General, no te puedo dar una solución. (FG, SCZ)

Porque también el tema es institucional; no somos personas, dependemos de la institución. (MCH, EL ALTO)

Esta división entre “individuo” y “funcionario” que hay dentro del personal de las instituciones responde a un rasgo negativo en la cultura institucional en el país y se expresa por ejemplo en la falta de sensibilidad con la realidad y las tareas de los funcionarios. Puesto que están permanentemente expuestos a las víctimas de violencia, la carga emocional de atender casos duros todos los días también afecta al personal. Sin embargo, las instituciones no contemplan dentro de sus programas de capacitación acciones de fortalecimiento del personal que no solamente los capacite en la letra de la ley y los aspectos procedimentales de su trabajo, sino también en el aspecto emocional del mismo.

Otra expresión de este rasgo de la cultura institucional es la dificultad de acceder a ser entrevistados o en los requisitos que ponen para realizar la entrevista. La institución con mayor susceptibilidad en las ciudades en que se realizó el estudio son los SLIM. En Cochabamba la única forma de acceder a realizar una entrevista a la directora es haciendo presión constante. Los funcionarios del SLIM de Alto tienen miedo de emitir cualquier comentario si no hay autorización del personal. En Santa Cruz, hay un protocolo de cuidado para

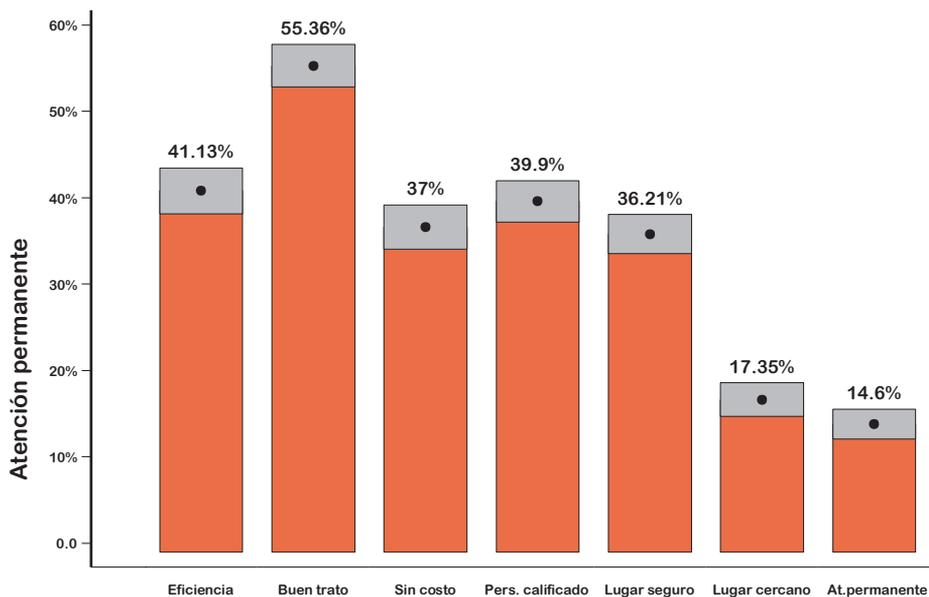
poder recoger información de la institución. Este protocolo, realizado por la plataforma de comunicación del SLIM, consiste en grabar la entrevista y sacar foto a la persona que solicita información con el fin de protegerse para que la información no se “haga mala propaganda de la institución”.

La estructura jerárquica policial también observa al momento de realizar las entrevistas. Los funcionarios policiales sólo acceden a dar información si obtienen permiso o reciben el mandato de sus superiores.

Yo veo un problema del mismo Estado de como contratan a la persona, que no hay los ítem para poder asegurar un buen trabajo y que cada uno que trabaja para su propia economía cuida ese puesto y si tú haces algo que pueda ser en contra de su institución, que pueda ser Ministerio Publico, sea el SLIM, sea FELCV, lo que te puedes meter en problemas, puedes perder tu trabajo y puedes poner en peligro el sustento de tus hijos y de tu familia y de todo. (JB, SCZ)

IV.B.4. Re victimización y tratamiento de la reincidencia

Cuando se toma en cuenta la percepción de la población nacional sobre el trato que reciben las personas que acuden a las instituciones públicas, el primer elemento que se menciona siempre es el mal trato que perciben las víctimas en esta situación, como muestra el gráfico siguiente.



Fuente: SENP 2017, Ciudadanía / Conexión

La Ley 348 establece como uno de los principios y valores que rige la ley el del trato digno, que implica dar a las víctimas de violencia un “trato prioritario, digno y preferencial, con respeto, calidad y calidez”. Más aún, en el DS reglamentario de la ley se describen ampliamente las condiciones de atención con calidez que los funcionarios públicos deben dar a las víctimas de violencia.

ARTÍCULO 26.- (ATENCIÓN CON CALIDEZ). Las servidoras y los servidores públicos que atiendan casos de mujeres en situación de violencia darán un trato digno, respetuoso, con calidad y calidez, no debiendo incurrir en las siguientes conductas: a. Adoptar una actitud acusadora o estigmatizaste hacia las mujeres en situación de violencia, así como cuestionar la conducta íntima o sexual; b. Dar mala atención e interrumpir el relato que dificulte la comprensión; c. Dar un trato humillante, vejatorio, discriminatorio o agresivo; d. Hacer referencia al hecho sufrido en términos irrespetuosos, incriminatorios

o culpabilizadores, opinar o emitir juicios de valor sobre la mujer, sus roles y sus decisiones. (LEY 348)

Sin embargo, la principal expectativa que la población nacional sigue teniendo de estas instituciones y sus funcionarios es que les brinden un buen trato. En la experiencia de las personas, el trato que reciben frecuentemente en estas instituciones viola todos los lineamientos del reglamento de la ley, no integra los principios de calidez ni de calidad que deberían incorporar. La justificación usual de este trato que no cumple con las disposiciones legales es que los funcionarios que atienden la violencia tienen mucha carga laboral, situación que aun siendo cierta no justifica el maltrato a personas que han sufrido violencia y merecen un trato digno.

SLIM es una atención totalmente fría, despersonalizada, donde una mujer se siente más acusada que apoyada, ¿no? y la diferencia es clarísima. (MS, SCZ)

Tenemos jueces muy capacitados, con mucha formación, pero muy poco sensibles digamos. Tenemos el caso de un juez de violencia intrafamiliar o doméstica que tiene todos los cursos, tiene el diplomado, tiene la maestría, pero hemos podido ver que ha sido denunciado por hecho de violencia intrafamiliar o doméstica y que aquí en el Palacio de Justicia cada cierto tiempo sale gente con sus pancartas a denunciarlo por agresiones a su pareja o a su ex pareja. (EF, SCZ)

En el tratamiento de las víctimas se visibilizan claramente los sesgos conceptuales y prejuicios de género que todavía están presentes de manera clara en los funcionarios de las instituciones públicas a pesar de las sensibilizaciones y capacitaciones por las que han pasado. Están claras también las confusiones en la interpretación de las disposiciones de la Ley 348; con mayor frecuencia esta confusión se da entre la “contención” de las víctimas, la protección de las víctimas, el acompañamiento a las víctimas y la reparación del daño sufrido.

La contención de la víctima es tratar de calmarle, ¿no?. Entonces lo que nosotros hacemos es primero que nos cuente que ha pasado, tal como le decía ofrecerle un vaso de agua, tratar de calmarle, que sepa que siempre vamos a estar para ayudarlo. Esa es la contención que realizamos. (KA, SCZ)

Cuando se van a las casas de acogida hay ese acompañamiento más priorizado, entonces las mismas funcionarias que trabajan allá hacen acompañamiento donde ha realizado la denuncia. (KA, SCZ)

En esta situación, se tiende a hacer una interpretación simple y superficial de lo que estos términos verdaderamente significan, como que el acompañamiento a las víctimas significa darles protección, reducir el riesgo de reincidencia, dar apoyo psicológico cuando se encuentran en refugios y casas de acogida.

Cuando se habla de protección, generalmente se hace referencia a las “medidas de protección” impuestas en el proceso de la denuncia, cuando se considera necesario, sin tomar en cuenta de que es necesario que haya personal disponible para implementar esas medidas de protección y garantizar que sean efectivas. En muchos casos, la protección no se asigna incluso en los casos en que es necesaria por causa de fallas procedimentales y falta de sensibilidad y calidez hacia las víctimas.

La mujer en un lapso de 4 meses, hace 4 denuncias policiales contra el agresor, ya con agresiones de un día de impedimento, luego agresiones de 3 días de impedimento. Luego de agresiones de 10 días de impedimento hasta llegar a la cuarta que ya fue la tentativa de feminicidio. Lo que me parece interesante es que en esos tres primeros casos no hubo, digamos, un sistema eficiente en cuanto a la protección a la víctima. (ES, LP)

Estos comportamientos que vulneran los derechos de las mujeres incluso en las instancias y los momentos en que piden ayuda generan hábitos y malas prácticas que inevitablemente revictimizan constante y repetidamente a las

mujeres que demandan servicios de estas instituciones durante todo el proceso o hasta que las mujeres deciden abandonar los procesos.

A pesar de que el concepto de revictimización es permanentemente discutido y reprobado por instancias y organizaciones de la sociedad civil porque se lo reconoce como una práctica constante en todas las instituciones, continúa siendo una noción que no queda clara para sus funcionarios, incluso para aquellos que se cuestionan el trato que se les da a las víctimas.

La revictimización es una reproducción de la cultura patriarcal y entonces tenemos que tener cuidado para preguntarnos si nosotras también no estamos revictimizando. (MS, SCZ)

Cualquier fiscal va a la audiencia; ni siquiera está enterado del caso y va para estar presente y no conoce el caso. Eso demuestra no tener interés por el caso. Entonces la revictimización en ese sentido sí he visto. En la FELCV la revictimización es algo así con lo que se huele en el ambiente, horrible, las víctimas se enfrentan a un policía, o sea ya no es fácil y los policías con las actitudes que tienen. (ES, LP)

Frecuentemente, la revictimización es comprendida únicamente como algo que sucede durante el interrogatorio y la narración que las víctimas realizan de los hechos; por ende, las medidas para prevenir la revictimización se concentran únicamente en tratar de evitar que la víctima tenga que repetir su historia más veces de las necesarias, dejando de lado otras prácticas, comportamientos y momentos en los que sucede la revictimización.

En algunas instituciones, de nuevo dependiendo de las voluntades personales de sus autoridades, se hacen esfuerzos por evitar la revictimización y se emiten “mandatos” o lineamientos para evitarla. Estos lineamientos de comportamiento no están consensuados ni coordinados entre instituciones y no obedecen a lineamientos institucionales para el trato digno de las víctimas.

El tema de la revictimización ¿Cómo lo estamos tratando? La abogada registra el caso y deriva con un RUBI al área psicológica, obviamente en el área psicológica hace revisión de RUBI del registro del caso, pero necesariamente necesita trabajar más con la usuaria. En algunos de los casos tienen muy claro el personal que se tiene que evitar la revictimización, pero no siempre es así. Nosotros registramos el caso, pasa a la psicóloga, la trabajadora social extrae de esa información, pero a veces necesita otra información. Por ejemplo, ¿Dónde vivía anteriormente? son detalles, vamos a la fiscalía a que presente su declaración y es otra vuelta, va a la fiscalía tiene que hacer su declaración, es real, son procedimientos. Entonces es bien complicado trabajar el tema de la revictimización, pero a nivel interno tenemos la consigna de evitar la revictimización, pero hay personas y también, es verdad, mujeres que tienen la manía de contar y contar reiteradas veces con su vecina, con su tía, con su hermana y su vecina y eso es también algo cultural, “me ha hecho”, es cultural. (JV, CBBA)

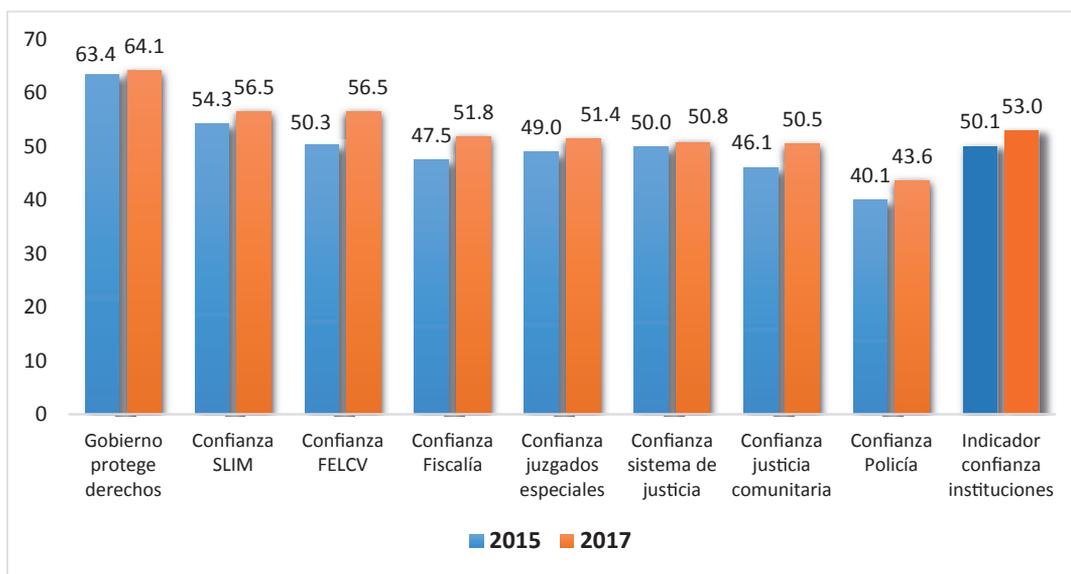
Así, en el desempeño de las instituciones que atienden violencia, el trato digno y la prevención de la revictimización todavía son una debilidad sobresaliente que se añade a la carga que significa para las víctimas decidirse a seguir el proceso de sus casos hasta el final. El mal trato, la falta de sensibilidad y calidez y la constante revictimización de las mujeres que buscan ayuda son un motivo muy frecuente del abandono de los procesos de los casos de denuncia, que hace más crítica la situación de vulnerabilidad de estas personas.

IV.B 5. Percepciones generales sobre el desempeño institucional

Una noción frecuente sobre el desempeño institucional del conjunto de instituciones responsables de atender violencia es que las víctimas no acuden a las instituciones porque no confían en que éstas podrán ayudarles o que su desempeño sea adecuado. El sistema de indicadores para medir percepciones ciudadanas sobre la respuesta institucional contra la violencia contra las mujeres es un instrumento que, entre otras cosas, mide los niveles de confianza

que la población boliviana tiene en todo el conjunto de instituciones de lucha contra la violencia.

Los resultados de ese estudio muestran que, en una escala de 100 puntos en la que un puntaje cercano a 100 indica un alto nivel de confianza, el nivel de confianza en el país en que estas instituciones luchan efectivamente contra la violencia es un nivel medio, con un promedio de 53 puntos sobre 100 en 2017 para todo el conjunto.

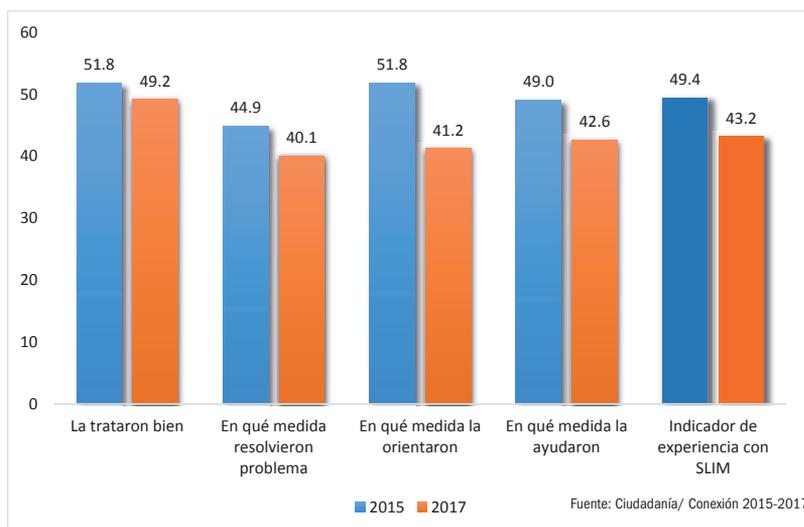


Fuente: Sistema de indicadores para medir percepciones ciudadanas sobre la respuesta institucional contra la violencia contra las mujeres. Ciudadanía/Conexión, 2017

Este resultado sugiere que las instituciones de lucha contra la violencia todavía necesitan fortalecerse y trabajar en mejorar su desempeño para generar mayor confianza en la población y que las víctimas de violencia busquen la ayuda que necesitan antes que quedarse en la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran. Los motivos por los cuales las personas no confían más en estas

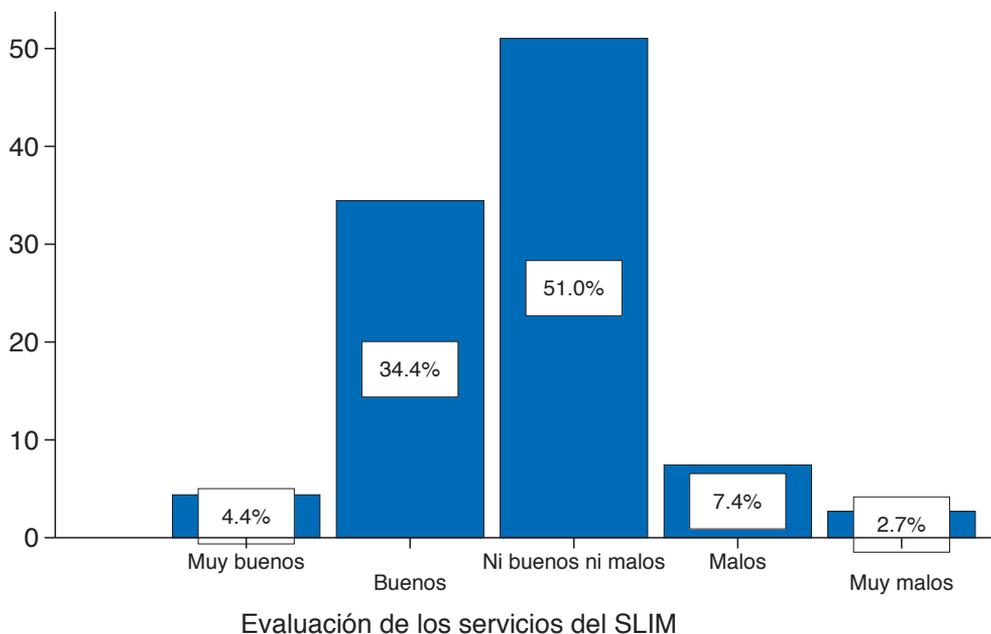
instituciones están relacionados con todos los factores, comportamientos, sesgos y dificultades descritos hasta ahora en el documento.

En relación con la confianza que la población tiene en el SLIM se debe reconocer que, si bien la Ley 348 instruye a los diferentes Gobiernos a asignar recursos a las instituciones, todavía éstas no cuentan con los insumos necesarios para cumplir a cabalidad con los requerimientos de la población, tal como muestran los datos de la Línea de Base de la Alianza. Por ejemplo, de 24 municipios del país (que incluye a las 9 capitales de departamento y El Alto), 6 municipios, es decir el 25%, sólo tiene un profesional para la atención del SLIM, ni siquiera cuentan con un equipo interdisciplinario como dicta la norma (psicólogo/a, abogado/a y trabajador/a social). Esta es una de las probables razones por la cual el índice de experiencia en el SLIM alcanza un valor promedio nacional de 49.41 puntos de 100 en el año 2015 y tiene una preocupante caída de 6,25 puntos en su valoración en el año 2017, una valoración negativa considerando la importancia de esta institución.



Fuente: Sistema de indicadores para medir percepciones ciudadanas sobre la respuesta institucional contra la violencia contra las mujeres. Ciudadanía/Conexión, 2017

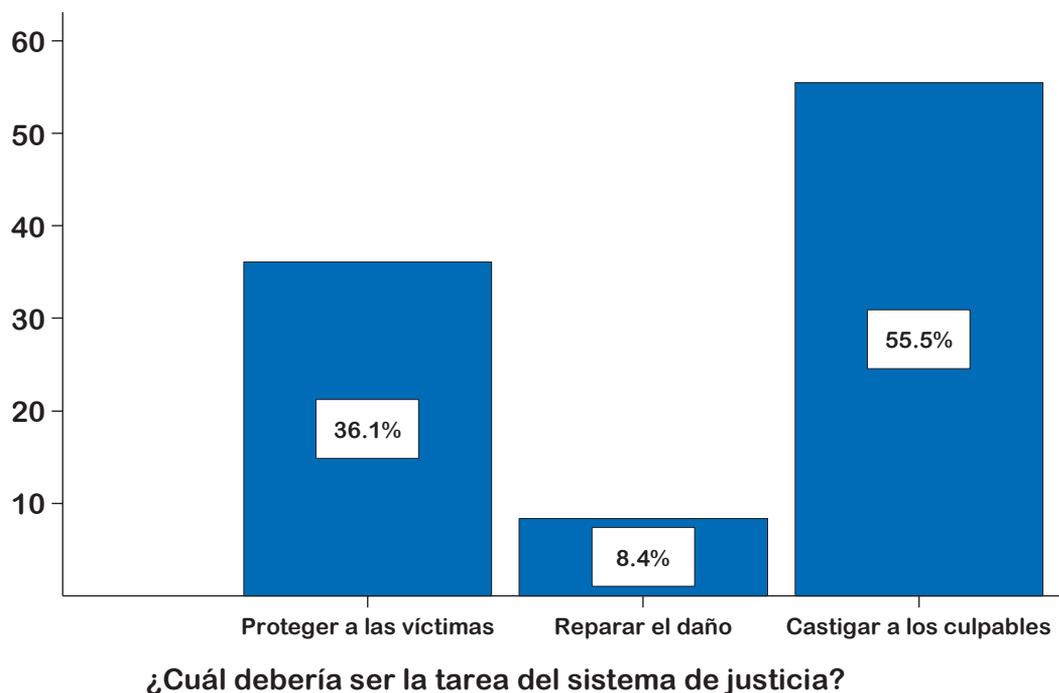
Según resultados de la SENP 2017, más de la mitad de la población califica el desempeño de los servicios de la FELCV en 2017 como **ni buenos ni malos** y 28% de la población los califica como **buenos**.



Fuente: CIUDADANÍA/CONEXIÓN, 2017

La evaluación de las dos instituciones que atienden casos de violencia (SLIM y FELCV) y en las que la ciudadanía confía más para luchar contra la violencia expresan una actitud de aprobación del desempeño institucional en ambos casos que se ha mantenido igual desde 2015. Incorporando las expectativas de las personas en relación con la calidad del servicio de las instituciones públicas, las evaluaciones de ambas instituciones son buenas, pero pueden mejorar.

En relación a las evaluaciones del desempeño del sistema judicial, los niveles de confianza no pasan de 50 puntos en una escala de 100, evaluación que parece benévola cuando se toma en cuenta que un porcentaje mínimo de los casos que llegan a ser procesados en los juzgados llegan a tener una sentencia y que en este momento no existe en el país ni un solo juzgado especializado únicamente en casos de atención a violencia, siendo que aún los juzgados especializados deben compartir personal y recursos con el procesamiento de casos de corrupción, totalmente diferentes a los casos de violencia en naturaleza y en tratamiento.



Fuente: CIUDADANÍA/CONEXION, 2017

La principal expectativa que la población tiene del sistema de justicia en la lucha contra la violencia es que éste castigue a los agresores debidamente y de acuerdo con lo establecido en la Ley 348. El sistema de justicia no está cumpliendo debidamente con esta expectativa puesto que tiene una tasa muy baja de sentencias en los casos de violencia, orientando sus mayores esfuerzos al procesamiento de casos de feminicidio, que, si bien son los más extremos, no deberían ser más prioritarios que el procesamiento de los otros tipos de violencia reconocidos por la ley.

V. Conclusiones

En el transcurso de la producción de este estudio y el análisis de sus resultados se han identificado una serie de sesgos, prácticas, comportamientos, debilidades y dificultades que contribuyen a mantener a las mujeres víctimas de violencia en el país en situación de vulnerabilidad, aun cuando buscan ayuda y demandan servicios de las instituciones responsables de lucha contra la violencia, contribuyendo también a obstaculizar el derecho de estas personas a acceder a la justicia.

Al mismo tiempo, estas prácticas y dificultades debilitan las instituciones públicas que luchan contra la violencia reduciendo o eliminando la eficiencia en su desempeño, generando desconfianza en estas instituciones por parte de la población, incrementando la burocracia en los procesos institucionales y limitando la iniciativa y voluntad de acción en su personal.

Probablemente en la raíz de estos problemas se encuentra la percepción sesgada o limitada que autoridades y funcionarios por igual tienen de la problemática de la violencia contra las mujeres y que ha sido ampliamente discutida en la primera sección del documento. Parte de este problema es que autoridades y funcionarios no han internalizado el enfoque de género/sexo que está en el espíritu de la ley 348 y mucho menos han internalizado las implicaciones de luchar contra la violencia desde este marco conceptual. En vista de ello, la única dimensión reconocida claramente es la dimensión de la violencia directa y las otras dimensiones se invisibilizan.

La violencia directa la ejerce una o varias personas sobre otra persona a través de acciones que colocan a la persona agredida en situación de vulnerabilidad. Las expresiones claras de esta violencia son la violencia física y sexual, incluyendo la violencia extrema que termina en feminicidio.

Tanto en la atención de denuncias, como en el procesamiento de casos y a pesar de la amplia tipificación de violencias contenida en la Ley 348, son la violencia física y sexual las que se reconocen como violencia y que se atienden con mayor prioridad. La violencia psicológica, simbólica, económica y los otros tipos son mayormente ignoradas e invisibilizadas, introduciendo a través de las prácticas institucionales un sesgo en la atención y tratamiento de la violencia en el país que claramente contradice la ley y contribuye a invisibilizar y naturalizar las violencias que no sean físicas.

Adicionalmente, las prácticas institucionales se caracterizan por una falta de sensibilidad y comprensión adecuada de la naturaleza de la violencia contra las mujeres que se revela en la concepción de que el tratamiento y la “solución” del problema de la violencia es un problema fundamentalmente legal y procedimental.

Un elemento que contribuye a consolidar la visión del problema de la violencia contra las mujeres como legal / procedimental es la cultura institucional boliviana que está fuertemente asentada en las instituciones y los funcionarios públicos en todas las instituciones que luchan contra la violencia. Esta cultura institucional es jerárquica, es cerrada y está orientada principalmente a mantener la jerarquía y la burocracia, antes que a mejorar el desempeño institucional y antes que a enfocarse verdaderamente en las víctimas.

La lealtad institucional está considerada como una lealtad personal a las autoridades y funcionarios de las instituciones, antes que a las responsabilidades y tareas que la institución debe desempeñar. Las críticas a la institución se consideran deslealtad a la institución, a la jerarquía institucional y quizás también deslealtad partidaria.

Esta cultura institucional desestima los principios y valores implícitos en las leyes, como por ejemplo el resguardo de los derechos de las mujeres, el

derecho básico de acceso a justicia, la protección de personas vulnerables y posiciona estos principios por debajo de lealtades institucionales, rechaza actitudes críticas a la política y accionar institucional, iniciativas de mejora de los servicios que proporcionan, todo ello en desmedro de las y los ciudadanos y de sus derechos fundamentales.

Al mismo tiempo, la cultura institucional burocrática característica de las instituciones bolivianas complejizan innecesariamente los procedimientos de atención, los procesos de toma de decisiones y la coordinación interinstitucional establecida como un requisito en la ley. En oposición a esta disposición las relaciones interinstitucionales son limitadas o inexistentes, no son una línea estratégica de trabajo y están orientadas a facilitar el trabajo dentro de las instituciones individuales en detrimento de las víctimas que requieren los servicios de esas instituciones, vulnerando los derechos de las mujeres a la seguridad y la justicia.

La falta de una asignación presupuestaria adecuada para el desempeño eficiente de las instituciones desata una serie de consecuencias y falencias en los servicios que resultan en escasez de personal calificado y especializado, falta de equipamiento adecuado para la prestación de servicios y de nuevo, en la obstaculización del acceso a justicia para las mujeres en situación de violencia.

Pese a que el Estado boliviano ha realizado grandes avances respecto a lograr unas modificaciones legislativas tendientes a incorporar la perspectiva de género en el tratamiento de la violencia contra las mujeres, el Estado y sus instituciones hacen muy poco en términos de prevención de la violencia; en la práctica cotidiana el camino que una mujer que ha sufrido violencia debe seguir para acceder a la justicia es largo, complejo y muchas veces infructuoso.

Una debilidad de la prevención en Bolivia es la inexistencia de una evaluación del impacto de las medidas de prevención. Esta debilidad se debe a una lógica de acción institucional basada a la promoción y publicidad de la Ley 348 en lugar de brindar información útil y realizar un trabajo serio y sostenido con la sociedad civil y los funcionarios de las instituciones que atienden violencia que

cuestione la reproducción cotidiana de las desigualdades, el machismo y el patriarcado como raíces de la violencia.

El problema de la justicia en Bolivia se agrega a las limitaciones mencionadas hasta ahora en la atención de casos de violencia contra las mujeres. La debilidad de la justicia en una sociedad democrática no es solamente una debilidad institucional, ni un problema procedimental que se arregla con una reforma. La debilidad de la justicia y sus instituciones va permeando otras estructuras institucionales también y tiene consecuencias que trascienden el ámbito institucional, como el debilitamiento de las garantías de los derechos fundamentales de toda la ciudadanía.

Como resultado, hay un distanciamiento entre la sociedad y la justicia debido a la falta de conocimiento que la población tiene sobre el funcionamiento de la administración de justicia y de sus propios derechos, la falta de independencia judicial que hacen al sistema judicial más susceptible a la corrupción, la burocracia y la retardación de justicia aumentando la vulnerabilidad de las mujeres que ya son víctimas y requieren estos servicios.

Al reflexionar sobre los problemas del desempeño institucional para la atención de violencia no se puede dejar de lado el problema de la falta de información relevante para el desempeño eficiente de las instituciones y la falta de acceso a la información tanto al interior de las instituciones como para la población en general. Esto obedece en gran parte una vez más a la cultura institucional nacional que valora el secretismo por encima del respeto al derecho de acceso a información. La información que se hace pública es limitada, controlada y emitida solamente por algunas fuentes oficiales autorizadas y aún esta información es difícil de acceder.

No se puede evaluar el desempeño de una institución sin tener acceso a información. No se puede hacer una reflexión crítica de la situación nacional sin tener acceso a información. No se pueden tomar decisiones adecuadas para un servicio eficiente sin tener información suficiente, sistemática, periódica y seria. Y, sin embargo, la cultura institucional boliviana evita a toda costa la crítica y prefiere controlar la información antes que recibir críticas.

El Estado boliviano y sus instituciones tienen poco interés en generar información sobre su desempeño y menos interés aun por garantizar y facilitar el acceso a esta información a la ciudadanía, limitando la capacidad de acción para la demanda de garantías y derechos y la capacidad de incidencia de la sociedad civil en negociaciones con el Estado para garantizar, entre otras cosas, el acceso a la justicia y otros elementos fundamentales de una vida democrática como la deliberación y el debate público de los asuntos públicos.

Las autoridades nacionales y los funcionarios públicos no han alcanzado a entender la utilidad de la generación de información sistemática, organizada y actualizada, mantenimiento de registros adecuados, para mejorar el desempeño de sus propias instituciones.

En los pocos casos en que las instituciones han asumido la tarea de generar información sobre la situación de violencia, hay dos problemas: a) lo hacen porque es una demanda de la sociedad civil, no porque lo asumen como parte normal de sus tareas. b) la calidad y diversidad de la información que se produce, aun cuando lo hacen regularmente, todavía generan solamente información básica y unidimensional, producen información que tiene que ver casi exclusivamente con la incidencia de violencia y aspectos estadísticos de personal y carga laboral. La generación de esta información importante todavía no está estandarizada a través de todas las instituciones.

Finalmente, el enfoque y naturaleza del marco jurídico nacional de lucha contra la violencia no ha sido asumido por las autoridades nacionales que deberían generar las líneas estratégicas de lucha contra la violencia. La gran mayoría de los problemas del desempeño institucional en la lucha contra la violencia se pueden entender como una falta de voluntad y compromiso por parte de estas autoridades para capacitar adecuadamente a funcionarios, para asignar el presupuesto necesario para una lucha eficiente contra la violencia, tampoco hay el compromiso para asumir la lucha contra la violencia y la garantía del acceso a la justicia para las víctimas de violencia como política y objetivo del Estado boliviano.



conexión
fondo de emancipación



Ciudadanía

COMUNIDAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y ACCIÓN PÚBLICA