

Mirando al pasado para proyectarnos al futuro

Evaluación de políticas públicas de género

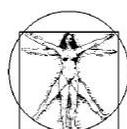


# Mirando al pasado para proyectarnos al futuro

## Evaluación de políticas públicas de género



CIDES-UMSA



Coordinadora  
de la Mujer



Centro de Promoción de la  
Mujer "Gregoria Apaza"

Esta publicación es posible gracias al Centro Cooperativo Sueco



Mirando al pasado para proyectarnos al futuro.  
Evaluación de políticas públicas de género

Primera edición: diciembre de 2006

© Coordinadora de la Mujer

Editor: Coordinadora de la Mujer  
Teléfono: 591 – 2 - 2444922 / 23 /24  
La Paz, Bolivia  
[www.coordinadoramujer.org](http://www.coordinadoramujer.org)

Corrección del texto: Patricia Montes  
Diseño de tapa e interior: Patricia Montes  
Ilustración de la tapa: Jean Arp  
Depósito legal: 4-1-2123-06  
Impresión: Grupo Impresor • Teléfono: 2214493  
La Paz, Bolivia

# Contenido

Presentación .....	7
Inauguración <i>Diana Urioste</i> .....	9
Políticas públicas y género en Bolivia <i>Ivonne Farah</i> .....	11
<b>Panel 1. Desarrollo local</b> .....	<b>23</b>
El papel de las mujeres en el desarrollo de Concepción de Chiquitos <i>Benita Machicado</i> .....	25
Desarrollo local, construcción de ciudadanía y democracia municipal: avances y desafíos desde la perspectiva de las mujeres <i>Erika Brockmann</i> .....	29
<b>Panel 2. Modelo de desarrollo productivo y migración</b> .....	<b>59</b>
Las políticas públicas de género en el marco del desarrollo económico <i>Lourdes Montero</i> .....	61
Políticas públicas, empleador de última instancia y género <i>Alicia Girón</i> .....	75
<b>Panel 3. Calidad de vida y conciliación del trabajo de las mujeres</b> .....	<b>85</b>
La lucha de las mujeres beneficiadoras de almendra <i>Juana Fernández Macnapa</i> .....	87

Conciliación entre trabajo y familia en las políticas públicas <i>Flavia Marco</i> .....	93
Género, pobreza y etnia en Bolivia: desafíos para la promoción de políticas públicas equitativas <i>Carla Zibecchi</i> .....	117
<b>Panel 4. Ciudadanía</b> .....	149
Testimonio de una dirigente campesina <i>Bertha Blanco</i> .....	151
Mujeres, ciudadanía y políticas públicas de género <i>Cecilia Estrada</i> .....	159
Género y ciudadanía del trabajo en Bolivia <i>Cecilia Salazar</i> .....	173
<b>Panel 5. Violencia</b> .....	181
La violación como prisma de las relaciones sociales y el entramado estatal en el ámbito jurídico <i>Carmen Solíz</i> .....	183
La lucha de las trabajadoras del hogar <i>Miguelina Colque</i> .....	209
La violencia contra la mujer como asunto de políticas públicas <i>Griselda Sillerico</i> .....	213

# Presentación

Hablar sobre políticas públicas y género supone referirnos a la voluntad, decisión y acciones gubernamentales implementadas para promover en la sociedad una redistribución justa entre mujeres y hombres, en términos de asignación de recursos, derechos individuales y colectivos, participación, posiciones de poder y no discriminación, entre otros factores.

En Bolivia, las políticas salariales, de seguridad social, salud, educación, etcétera, han afectado la relación entre los géneros y, especialmente la vinculación de las mujeres con el mercado de trabajo, materializando la discriminación y los altos índices de pobreza y segmentación de éstas, principalmente en el área rural.

La incorporación de la perspectiva de género en la agenda pública del país implica un largo proceso desarrollado por las organizaciones sociales y el movimiento de mujeres en los últimos veinte años. Ésta ha ido evolucionando desde un enfoque asistencialista, que hacía hincapié en las necesidades sobre todo de las mujeres más pobres, hasta el planteamiento de un desarrollo para todas y todos desde la perspectiva de los derechos humanos en condiciones de igualdad.

A partir de reflexiones como éstas, la Coordinadora de la Mujer, el CIDES-UMSA y el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza realizamos el “Seminario-Taller Internacional de Evaluación de Políticas Públicas y Género” —que tuvo lugar en La Paz los días 19 y 20 de octubre de 2006— buscando

promover una reflexión crítica desde diferentes actores sociales, miradas y visiones en torno a las políticas públicas de género y su posicionamiento en el actual gobierno, considerando las intersecciones de género, etnia y clase. Este espacio se llevó adelante incorporando en la metodología de trabajo las preocupaciones y la vida cotidiana de mujeres de diferentes regiones del país, a través de la presentación de material audiovisual y de los testimonios brindados durante el taller, que acompañaron y clarificaron el proceso académico de reflexión.

Pretendíamos, además, contribuir al reposicionamiento del debate sobre el enfoque de género en la realidad actual y en las políticas públicas específicas y transversales, y la visibilización de los mecanismos institucionales que bloquean o potencian las posibilidades de institucionalizar estas políticas en el país.

Las y los invitamos a leer esta memoria para continuar en el camino de la reflexión, esperando que sea un insumo más para encarar pasos que nos conduzcan a la acción.

La Paz, noviembre de 2006

# Inauguración

*Diana Urioste\**

Las políticas de género se vienen aplicando en nuestro país aproximadamente desde el año 1992, con avances y retrocesos, con muchas promesas incumplidas, con resultados logrados a medias. Aquí pretendemos hacer un análisis reflexivo sobre ellas, compartiendo visiones de mujeres desde diferentes espacios y regiones del país.

Contamos, además, con la participación de dos compañeras invitadas de Argentina y México que van a compartir con nosotros, desde su propia especificidad, el trabajo que están desarrollando en sus países. Probablemente también nos traerán algunas ideas.

Por lo tanto, el propósito fundamental de este evento no es llevar adelante una reflexión crítica únicamente, sino también una reflexión propositiva, de modo que podamos levantar algunas líneas de recomendaciones y sugerencias, que hagamos llegar luego a los tomadores de decisión en los espacios públicos y en los espacios privados, en nuestras propias organizaciones, ONG, etc.

Lo importante en esta reflexión y evaluación crítica es enfocarnos en la situación y evolución de la equidad de género en Bolivia. Debido a su importancia, nos interesa repositionar el tema en la agenda política, y sobre todo, nos interesa mirar lo realizado hasta ahora para proyectarlo hacia delante, tomando en cuenta

---

\* Psicóloga, dirige la Coordinadora de la Mujer.

que el género no es una política ni un discurso de carácter elitista. Responde, más bien, a cuestionar las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, que fundamentalmente son producto de relaciones patriarcales que también se dan en nuestra sociedad y en nuestras propias organizaciones. Estas relaciones de poder desiguales se expresan y se manifiestan en la situación socioeconómica de las mujeres, en su condición política, en escenarios de violencia doméstica, y en varias otras circunstancias.

Por lo tanto, es también propósito de este evento analizar el género desde esta perspectiva, desde este tipo de relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en sociedades que han sido manejadas y caracterizadas en su conducción por una visión patriarcal de las políticas.

Antes de finalizar, es importante mencionar que este evento es posible gracias a la cooperación que nos ha brindado el Centro Cooperativo Sueco; también contamos con el auspicio de Diakonía. Para su coordinación han sumado esfuerzos la Coordinadora de la Mujer, el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza y el CIDES-UMSA.

Les damos la bienvenida al evento y les agradecemos por su participación y por estar dispuestas a enriquecer la reflexión, la discusión y las propuestas.

# Políticas públicas y género en Bolivia

Ivonne Farah H.\*

## Las relaciones de género en Bolivia

Hace pocos meses, con un equipo de investigación explorábamos la actual situación de las mujeres y las relaciones de género en Bolivia para ver de qué modo habían sido transformadas por el neoliberalismo y sus políticas en las *dos últimas décadas, periodo en el cual —precisamente— se impulsaron políticas de equidad de género.*

El estudio puso énfasis en el “des-cubrimiento” de las condiciones de desigualdad y las jerarquías clasistas, detrás de las cuales existen relaciones de explotación y opresión, condiciones que son generalmente ocultadas por la cultura pública. Asimismo, se hizo un esfuerzo por mirar esas relaciones de género en las intersecciones de clase y etnicidad, considerando principalmente los cambios producidos en la esfera laboral y productiva, los que fueron confrontados constantemente con la cultura pública. También se puso atención a los cambios en los “contrapesos” institucionales inherentes a la producción de bienestar (Estado-mercado-familias-comunidad) para averiguar qué reconfiguraciones ocurrieron en los espacios llamados privados (principalmente de las familias), intentando una aproximación a los desplazamientos en la división sexual del trabajo y en la vida de las mujeres.

---

\* Economista, con maestría en Sociología. Dirige el CIDES-UMSA y es docente universitaria. Ha sido Subsecretaria de Asuntos de Género entre 1995 y 1997.

Con ello no sólo quisimos ver desplazamientos en las relaciones entre hombres y mujeres en espacios públicos y privados, sino también en la diferenciación y desigualdad social entre mujeres y en la vida de los hombres, sobre todo como consecuencia de las políticas del periodo neoliberal y de la persistencia de marcos culturales que mantienen en los hombres la carga por la provisión mediante el salario.

Aunque, como se ha dicho, esta exploración se concentra en las dos últimas décadas, caracterizadas por la implementación de las políticas de ajuste de corte neoliberal (1985-2005), se parte del análisis de las relaciones que se dieron bajo el Estado social (débil y parcelario) de 1952, por cuanto los tiempos de los procesos y sus cambios no son similares. Sabemos que los cambios en la cultura pública abarcan ciclos de más larga duración que aquellos vinculados con procesos económicos o políticos.

Con el propósito de sacar a la luz algunos de los nudos problemáticos del análisis de las relaciones de género, que desafiarán al actual y a los próximos gobiernos y sus políticas —en el marco de las posibilidades abiertas por el nuevo ciclo político de cambios económicos, sociales y culturales—, presentamos a continuación los siguientes puntos:

- Nudos problemáticos que fueron identificados por las investigadoras.
- Mirada desde hoy a las características de las políticas públicas de género aplicadas desde 1993.
- Algunos desafíos y virajes estratégicos que deberían asumirse a futuro.

### **1) Nudos problemáticos que hacen a la diferenciación y desigualdad entre hombres y mujeres**

Tanto bajo el Estado del 52 como bajo el Estado neoliberal, un núcleo central de las diferenciaciones y desigualdad sociales ha tenido que ver con los *cambios en el trabajo y sus vinculaciones con derechos*.

En el Estado del 52 los hombres no sólo tuvieron la asignación cultural de la provisión, sino también una presencia real en el acceso y permanencia en el trabajo asalariado como derecho, base de los sistemas de reproducción y seguridad social. En el período neoliberal, en cambio, esa presencia deja de ser tan real para dar amplia cabida a las mujeres a ese espacio, sin que ocurra un correspondiente desplazamiento cultural. Es decir, hay desplazamientos dinámicos y profundos

en las esferas de la realidad económica y laboral que ocurren en tiempos cortos —siguiendo a las políticas públicas a diferencia de los desplazamientos en el ámbito cultural, cuyos cambios se producen en tiempos más largos—. Esto, aunque es conocido, no siempre es tomado en cuenta.

*a) En el periodo de la Revolución del 52* las diferencias entre hombres y mujeres se reflejan claramente en su ubicación en los espacios de la división sexual del trabajo originada en la naturalización de la diferencia sexual (trabajo asalariado-trabajo doméstico). Sin embargo, el salario reconoce las necesidades de reproducción de la familia, que incluye a las mujeres esposas, aunque en el marco de desigualdades clasistas (asalariados de sectores medios: empleados públicos, básicamente, y obreros). Esta desigualdad clasista tuvo efectos en la organización de las mujeres esposas de obreros, en torno a demandas por niveles salariales, aunque no exclusivamente. El esquema de la división sexual del trabajo prevaleció en los sectores altos, donde a diferencia del salario, los títulos de propiedad y los niveles de acumulación de capital son los que mantendrían el esquema de la diferencia entre hombres y mujeres.

Con relaciones más borrosas en la división sexual del trabajo se encontraban los llamados “campesinos” —colectivos comunitarios agrarios, principalmente—, cuya reproducción y condición de pertenencia pasaba por la propiedad de la tierra, otorgada a los hombres. Ello les permitía asumir la representación de la familia y mantener estructuras jerárquicas dentro de ella de modo más profundo que entre las familias obreras, en las que ninguno poseía los medios de producción de ambos.

### *b) Periodo 1985-2002. Neoliberalismo*

Las políticas correspondientes a este periodo han sido analizadas ampliamente (y, sin duda, se tocarán en el panel sobre modelos económicos y productivos). Por ello sólo se mencionan algunos ejes de los cambios producidos por esas políticas en mérito a la exacerbación a que llevaron a las diferencias y desigualdades.

Uno de ellos fue la privatización del bien común o de la reproducción mediante la “des-socialización” del trabajo y del riesgo social; la desvalorización de los ingresos por trabajo, con la subsecuente tendencia a la re-mercantilización y descentralización de los bienes públicos (educación, salud, vivienda, seguridad social), que fractura el lazo social fundado en el trabajo en beneficio de la propiedad privada. Otro fue, precisamente, la redistribución de la propiedad de los medios

de producción estatales y de acumulación (y empleo) a favor de privados. De manera paralela, se da una redistribución de la tierra que otorga derechos preferentes a campesinos y colonizadores y a emprendedores agropecuarios, al mismo tiempo que se reconocen las TCO (tierra y territorios de pueblos indígenas). Estas TCO quedan, no obstante, sujetas su “autoregulación” de acuerdo a “usos y costumbres” y, por tanto, fuera de la regulación global de los flujos económicos que vinculan a empresarios.

Es aquí donde se produce un esfuerzo por el reconocimiento y cierta redistribución a favor de sujetos cuyos marcos de identidad se encuentran en la diferencia de género, étnica, generacional y de región, en sustitución de la fragmentación del mundo laboral y de sus mediaciones institucionales alrededor de la seguridad social.

Dada la persistencia de las asignaciones culturales, los derechos culturales y a la diferencia, en el marco de la desorganización de las instituciones destinadas a reducir la desigualdad, tuvieron varios efectos perversos:

- una tendencia al fortalecimiento de los códigos autoreferenciales y de sociabilidad primaria (familiar y comunitaria) para enfrentar la reproducción;
- un reforzamiento de las responsabilidades asignadas a las mujeres (cuidado, trabajo doméstico y comunitario) de los sectores de escasos ingresos, en circunstancias en que se incrementó su trabajo en los mercados.

Ello *colocó a la gran mayoría de las mujeres en calidad de proveedoras*, provocando al mismo tiempo nuevos nudos de desigualdad y diferenciación, sobre todo entre mujeres:

- **cambios en el mundo del trabajo y sus derechos** ahondando sus bifurcaciones en movimientos en diferentes sentidos:
  - **ámbitos de modernización en el marco de una movilidad ascendente** en el empleo vinculados con el empleo en el **sector público** (cualificación de la burocracia y mayor retribución, implementación del servicio civil y expansión de las consultorías, modalidad bajo la que se constituyó también la Subsecretaría de Asuntos de Género, a cargo de mujeres profesionales); y en el **sector privado** (empresas capitalizadas y grandes empresas productivas y financieras. Al mismo tiempo, vinculados con el incremento de las organizaciones no gubernamentales (ONG)

como mediadoras (que, a su vez abren otro espacio de trabajo profesional y de impulso a la estatalidad de demandas de género, entre otras); emprendimientos económicos de pequeña y mediana escala.

- **ámbitos de precarización y movilidad descendente** entre quienes no pudieron insertarse en el trabajo asalariado y entraron en un proceso de empobrecimiento y de inserción en economías informales, en las que las unidades familiares cobraron enorme preeminencia en la estructura ocupacional (63%), y donde las mujeres se hallan concentradas (62% en el área urbana y 93% en el área rural).

Las mujeres se insertan en ambos movimientos según su clase y condición socioeconómica, con consecuencias en la precarización del régimen salarial y de *protección social*, que para los sectores medios y bajos es sustituido con prácticas de asistencia y con el incremento de sistemas de solidaridad comunitaria (redes sociales y familiares, acción de ONG).

La mayor diferenciación en las relaciones laborales y clasistas con base en una movilidad social —que para unas se funda en el trabajo profesional e intelectual y para otras, en el trabajo manual y precario—, dan cuenta de una *diferenciación en el acceso a la educación*. Esta diferenciación se acentúa de acuerdo a los distintos ámbitos geográficos y también es producto de las desigualdades socioeconómicas, de los vínculos familiares y políticos —que cuentan a la hora de conseguir trabajo—, asociados con razones de clase y etnicidad. En las nuevas generaciones hay indicios de reversión de esta tendencia, aunque vinculada a la propensión a postergar la edad del matrimonio.

### ***Diferenciación y desigualdad en las relaciones familiares y autonomía de las mujeres***

*Sectores medios y altos* Se pudo ver que en ellos se presentan situaciones paradójicas: (a) *afianzamiento de relaciones tradicionales en que los hombres persisten como proveedores* y las mujeres que realizan roles domésticos, en el marco de síntomas de dominación masculina; (b) *desplazamiento de los roles domésticos hacia otras mujeres*, en el esquema del trabajo doméstico remunerado, que permite a las mujeres de sectores medios y altos dedicar tiempo a su formación profesional o entrar en contacto con otros medios de conocimiento y cultura global; (c) en buena medida, donde los *hombres y las mujeres trabajan con salarios independientes*, el rol de proveedor

tiende a cambiar a lo largo de las generaciones, con *posibilidades de emancipación femenina* relativa e incluso de escapar de la violencia mediante divorcios o separaciones y el ejercicio de los derechos individuales.

Ello *modifica las estructuras familiares*; a ello también contribuye un mayor control sobre su cuerpo mediante el uso de recursos de planificación familiar; la consecuente reducción del número de hijos también contribuye a liberar tiempo.

*Sectores de mujeres de estratos medios y bajos, proveedoras no reconocidas.* La posibilidad de “despegarse” del trabajo doméstico sólo ocurre cuando es posible delegarlo a las hijas niñas y ahijadas; ello permite salir a trabajar en los mercados. La compulsión económica limita en estos casos la educación y la “disposición de sí”; aunque pueden producirse ausencias de la familia, se deben sobre todo razones migratorias, como recurso de la reproducción.

Cuando estas mujeres ingresan al mercado de trabajo, como ha sucedido en forma masiva, lo hacen en condiciones de precariedad: (a) realizan trabajo *doméstico remunerado más trabajo doméstico no remunerado en su casa*; (b) *trabajan en los mercados en oficios de menor complejidad tecnológica*, con bajos ingresos, propios del sector familiar; (c) aunque salen al mercado con habilidad y son proveedoras o preceptoras de ingresos, ello no ha sido suficiente para romper esquemas de inequidad dentro de las familias porque *son proveedoras reales no reconocidas*; (d) su trabajo doméstico remunerado se da bajo relaciones coloniales, pues son mayoritariamente mujeres de origen rural e indígenas las que realizan ese trabajo; (e) en su caso, además, se suma el control o vigilancia en torno a su salario cuya administración puede ser objeto de violencia y represión (inamovilidad de la cultura).

En resumen, en el caso de las mujeres de estratos populares se cruzan varias desigualdades: las que involucran relaciones económicas (trabajadoras manuales); las que involucran relaciones culturales de género (proveedoras no reconocidas); y las que resultan cuando su condición étnica se expresa en relaciones intragénero.

En el *área rural*, el empobrecimiento y desgaste de la tierra ha acelerado procesos migratorios a riesgo de perder vínculos con las tradiciones que afianzan la vida cotidiana y con efectos en las relaciones familiares. El abandono del mundo rural tiene efectos en las relaciones de género, ya que se rompe la cohesión familiar y su configuración en el espacio, con varios efectos (a los que me referiré al hablar de las migraciones).

### ***Ámbito de la participación y representación política***

Dejando de lado los problemas en la educación, la salud, la violencia y otros, se puede mencionar el que se refiere a la representación política en el marco del proceso de redistribución territorial del poder; aquí las diferencias se dan principalmente entre mujeres y hombres. A pesar de los avances normativos y reales en la materia, junto a la persistencia de una resistencia masculina a éstos, se ha podido constatar que la *participación y ejercicio de la representación tienen que ver con tiempo disponible* y con la clase social.

Para las *mujeres en contextos de precariedad económica*, tiene que ver con (a) la adquisición de ciertos recursos culturales para desenvolverse en niveles de liderazgo (información, capacitación, niveles de instrucción, lenguaje y expresión, etc.); (b) la posibilidad de que la participación y representación tenga consecuencias en su vida y trabajo doméstico o se cuente con la posibilidad de conciliarlos mediante apoyos en lazos primarios y redes sociales, sobre todo en los niveles locales; (c) conciliación, que es más difícil en las zonas rurales.

Las normas para promover y estimular la participación se han dado en circunstancias de constricción de la reproducción económica; de ahí que la *participación se haya dado también mediante coacción o, en contrapartida, por la obtención de ciertos beneficios* (desayuno escolar, infraestructura para preparar alimentos, etc.) que, al mismo tiempo, *favorecen la conciliación de sus trabajos*. Adicionalmente, el ciclo de la representación es corto pues generalmente se vincula con la edad y el estado civil: son jóvenes y solteras las que pueden participar más.

En los sectores medios y altos, las mujeres participan en el marco de una asociación de esta representación con “servicio”, y menos como realización en tanto que ciudadana. También lo hacen como “escape” de la rutina y de la dominación masculina.

### ***Cambios en las tendencias organizativas***

Todas las situaciones y transformaciones señaladas han tenido repercusiones en las tendencias organizativas y virajes en las demandas de las mujeres. Por lo general, se han fortalecido las organizaciones clasistas, sindicales, campesino-indígenas, de productoras urbanas y rurales, gremiales, etc., con demandas que van desde reivindicaciones sectoriales de carácter económico, de acceso a recursos productivos, créditos, capacitación técnica, y otros, hasta cambios en las relaciones

de propiedad de los recursos naturales, tierra, reversión de la tendencia a la privatización del bien común, recuperación de la soberanía nacional y reconocimiento de la multiculturalidad.

Estas organizaciones son ahora protagonistas principales de la política, superponiéndose a aquellas organizaciones e instituciones que hasta 2000-2002 lideraban las demandas de equidad de género y las concepciones de constitución del sujeto mujer, y cuya acción e influencia se orientaron preferentemente a ampliar la participación y representación políticas de las mujeres. Entre estas organizaciones están el Foro Político de Mujeres, la Unión de Parlamentarias de Bolivia y la Asociación de Concejalas de Bolivia, además de las formas más “institucionalizadas” del movimiento de mujeres (ONG<sup>1</sup>). La emergencia y desarrollo de estas formas de organización fue en buena medida producto de la acción pública y, específicamente, del organismo gubernamental de género<sup>2</sup> en el marco de los problemas y prioridades enfocados por sus políticas.

Está por verse aún el sentido y naturaleza de la participación y acción de las mujeres de estratos medios y bajos en el marco de interacciones con organizaciones mixtas —que es la tendencia de las organizaciones sociales y clasistas— y la fuerza del desplazamiento de sus luchas y demandas hacia una redistribución del poder económico, político y cultural más amplia. No obstante, su acción y movilización ha dejado, por lo general, una clara muestra de que sus demandas no han pasado ni pasarán necesariamente por su diferenciación de género, sino principalmente por demandas clasistas.

## Las políticas

Sin entrar en una narración cronológica y detallada de las diferentes políticas y sus fases, y con el propósito de sacar lecciones de la experiencia, se pueden señalar los siguientes aspectos problemáticos de esas políticas.

En contraste con los nudos problemáticos mencionados, se puede afirmar que las políticas públicas de género aplicadas en las dos décadas pasadas se centraron en dos ejes que mantuvieron su continuidad durante todo el periodo. Aquellas

---

<sup>1</sup> Aquí entra, por ejemplo la Articulación de Mujeres por la Equidad y la Igualdad (AMUPEI).

<sup>2</sup> Ver las políticas impulsadas desde la Subsecretaría de Asuntos de Género ya desde 1995, con relación a la participación popular y política.

orientadas preferentemente a promover las cuotas de participación para las mujeres en la conformación de diferentes espacios de los poderes públicos —como el Parlamento y los municipios— y a su visibilización en las acciones públicas y su incorporación en las estructuras estatales. Y aquellas destinadas a combatir o luchar contra la violencia intrafamiliar mediante un plan integral de prevención, sanción, atención e información.

Ambas políticas centrales recogieron las demandas de mujeres de sectores medios principalmente, logrando cierto arraigo entre mujeres populares. No obstante, como dice Fraser, ambas demandas y políticas se inscriben claramente en una estrategia de reconocimiento o de diferenciación, y cuyo tratamiento fue ajeno a las preocupaciones de las mujeres de sectores medios y bajos, cuyas demandas se orientaron sobre todo por estrategias de redistribución. Este énfasis en la perspectiva normativa y culturalista de la cuestión de género no es neutra. No sólo porque las propuestas —al centrarse en la construcción de un sujeto mujer universal indiferenciado— marcaron la diferencia entre mujeres y hombres, dificultando la construcción de grados de igualdad en el marco de las desigualdades o diferencias dentro de cada universo, sino porque no consideraron los ciclos temporales largos en los cambios culturales en circunstancias de agudización de las desigualdades materiales.

Por otro lado, las políticas de género se llevaron adelante bajo estrategias simultáneas de acciones afirmativas y transversalización, de coordinación entre unidades administrativas en los distintos niveles territoriales y entre poderes. Además, estas perspectivas metodológicas de construcción de las políticas de género —si bien se amplían a ámbitos y campos de desigualdad y diferenciaciones originadas en la economía, la distribución y redistribución de recursos productivos y culturales— se concentran básicamente en políticas sociales (en el marco normativo del desarrollo humano y sostenible) en materia de educación y salud y en la promoción de cambios culturales, normativos y legislativos. Si bien se ha avanzado mediante las cuotas u otras modalidades de discriminación positiva en logros de equidad en el acceso a ciertos bienes públicos, surge acá la pregunta en torno a la pertinencia de la transversalidad.

¿Qué podía pasar bajo la perspectiva de transversalizar normas o políticas de equidad en relación con el reconocimiento o a políticas sociales de “diferenciación” en el seno de políticas macroeconómicas y sociales regresivas en materia de distribución de ingresos y recursos productivos, bienes públicos y medios

productivos en general? ¿Se tuvo eso en cuenta o se partía del convencimiento de que la equidad de género puede avanzar bajo cualquier esquema de políticas, en el entendido de que género es una construcción meramente cultural? ¿Y si la cultura tuviera un tiempo más largo que el de las políticas económicas regresivas?

La no lectura, no visualización y no incorporación de las demandas de organizaciones de sociales de mujeres —basadas principalmente en la redistribución— en la agenda del organismo gubernamental de género y del Gobierno, ¿fue expresión de un divorcio entre mujeres de diferentes sectores socioeconómicos y étnicos? ¿O fue expresión de una intuición o convicción de la imposibilidad de impulsarlas, dado el marco global de las políticas estatales?

Cualquiera sea la respuesta, es claro que en ese contexto y en el de las políticas globales, las demandas de redistribución no eran las que hubiesen podido tener más posibilidades de ser tratadas por el organismo gubernamental de género. Y de habérselas tratado, queda la pregunta de si hubieran tenido alguna incidencia en las relaciones de desigualdad más amplias y en los criterios de justicia de las políticas globales y sus patrones de distribución. O si se hubiera podido producir una articulación entre las demandas de reconocimiento y las de redistribución entre las políticas prioritarias del mencionado organismo y en el seno de las plataformas del movimiento de mujeres de clases medias que, como se dijo, fueron parte de la movilidad ascendente en el mercado de trabajo. La pregunta mayor tal vez tenga que ver con saber hasta dónde las mujeres teníamos conciencia del carácter tan condicionante de la economía y de la cultura en la construcción del género en nuestra sociedad capitalista de hoy.

## Los desafíos

Bolivia vive un proceso de transición. La equidad de género forma parte de las redefiniciones que vive el país, en un contexto de cambios de los sujetos impulsores de la transición en el Estado y la sociedad. El nuevo Gobierno se encuentra conformado por actores que se desplazaron desde los partidos políticos tradicionales y movimientos sociales corporativos hacia los movimientos políticos y sociales de base campesino-indígena y de productores urbanos y rurales de culturas heterogéneas, ligados a un referente comunitario significativo, más allá de los trabajadores y empresarios clásicos. El tratamiento de las reivindicaciones de género tendrá que tomar forma y fuerza desde dentro de estas organizaciones

y sus demandas de reversión de exclusiones raciales y étnicas que históricamente generaron líneas divisorias entre el conjunto de la población y entre mujeres de pertenencias clasistas y étnicas diferentes, y encontrar nuevas mediaciones entre ellas, el Estado y la sociedad. Además, deberá considerar las diferentes posiciones político-ideológicas de los heterogéneos grupos de mujeres clasistas y también campesino-indígenas. Mientras que entre mujeres andinas el género es una noción occidental ajena a su propia cultura, para las mujeres de tierras bajas es aún algo que “divide la familia”.

Parece necesario volver la atención hacia las dimensiones involucradas en la construcción del género y en las estrategias políticas a seguir en su de-construcción. La idea central debería orientarse a pensar en el hecho de que la desigualdad de género no tiene una sola causa y, por lo mismo, no puede resolverse aislada de las otras desigualdades sociales<sup>3</sup>. Es decir, el género se encuentra al medio de las desigualdades sociales generadas por procesos político-económicos y de la exclusión social fundada en procesos culturales y normativos instaurados en la diferencia. Por tanto, encarar las desigualdades de género demandaría al menos dos estrategias políticas: la “redistributiva”, destinada a abordar la desigualdad socioeconómica; y la de “reconocimiento”, orientada a hacer frente a la exclusión derivada de la diferencia o a su falta de reconocimiento.

Pero para ello será necesario detenerse a mirar cómo se constituyen los sujetos sociales, y si la categoría género —tal como se la ha definido— es suficiente para enfrentar la multiplicidad de dimensiones y causas inherentes a las diferenciaciones y desigualdades.

Por otro lado, queda planteada la necesidad de pensar en el modo de articular los tiempos diferentes que se requieren para producir cambios en la cultura (larga duración) y aquellos para avanzar hacia una mayor homogeneización e igualdad sobre la base de cambios en las condiciones en el plano de la economía y el trabajo.

Adicionalmente, parece importante eliminar aquellas posturas que objetivan la cultura como entidad o materia de intervención que debe ser “rescatada” y “preservada” a partir del reconocimiento y respeto de la diferencia étnica, sexual y generacional. Ello sólo se traduce en una normatividad que revaloriza la

---

<sup>3</sup> Ver Nancy Fraser, Iris M. Young y Anne Phillips “Los temas de UTOPIAS (II): Debate en el feminismo político”, en Revista *UTOPIAS* N° 176/177, Vol. 2,1998.

diversidad indígena o étnica y en la extensión de las acciones de la tutela estatal hacia esos grupos, dejando fuera a otros grupos definidos por su pertenencia estamental o clasista, para los cuales el mercado aparece como el mecanismo de acceso a sus necesidades y satisfactores. En cambio, lo que parece imprescindible es el aprendizaje de un modo de diálogo, de articulación crítica entre discursos para construir una nueva síntesis intercultural en torno al tema.

A la luz de los nudos problemáticos mencionados y sus variaciones clasistas, también parece inevitable pensar en la re-configuración de los espacios público-privados en concordancia con ámbitos y espacios de trabajo, y la transformación del carácter de esos espacios a partir de la acción misma de sujetos hombres y mujeres.

Igualmente, es importante pensar en distensionar (¿conciliar?) la relación entre trabajo mercantil y trabajo doméstico, cuestión que ha sido dejada de lado por las políticas, y que tiene que ver con la problemática más estructural de la división sexual del trabajo productivo y reproductivo. Por ejemplo, no se han advertido iniciativas tendientes a disminuir las cargas de trabajo doméstico a través de la socialización de algunos de sus componentes. La disminución de esta sobrecarga permitiría la profesionalización y revalorización del trabajo mercantil de las mujeres, incluido el doméstico remunerado.

Hace falta también trabajar la idea de cómo las mujeres podemos ser iguales a partir de las diferencias étnicas o las contradicciones clasistas; cómo imaginar relaciones horizontales a partir de un sujeto mujer universal en medio de la desigualdad socioeconómica. Como dice B. Santos, hay que distinguir en una diferencia lo que es producto de la desigualdad o jerarquía y lo que no lo es; que hay que aceptar solamente las diferencias que queden después de que las jerarquías/ desigualdades sean anuladas. Sólo después de ver lo que de esas diferencias no esté conectado con la desigualdad, debería aceptarse que hombres y mujeres sean diferentes. En sus palabras, cuando la desigualdad o jerarquía se atenúa o desaparece y deja diferencias, sólo entonces éstas podrán ser legítimas.

# Panel 1

## Desarrollo local

### **Introducción**

Al iniciarse este panel, se presentó el video testimonial “Pasos Quebrados” realizado por el Comité Impulsor de los Derechos Políticos de las Mujeres, material que permitió mostrar una de las mayores dificultades con las que se enfrentan las mujeres para poder ejercer plenamente sus derechos: el acoso político.

La participación de Benita Machicado, Concejala del Municipio de Concepción, Provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, proporcionó un amplio panorama sobre la situación de las mujeres en esta región y las consecuencias en su participación en el desarrollo local.

Temas como gobernabilidad, participación, derechos humanos, protección y empoderamiento de las mujeres fueron abordados posteriormente por Erika Brockmann en su ponencia “Desarrollo local, construcción de ciudadanía y democracia municipal: avances y desafíos desde la perspectiva de las mujeres”.



# El papel de las mujeres en el desarrollo de Concepción de Chiquitos

*Benita Machicado\**

[Saluda en chiquitano] Las he saludado en chiquitano, que es el idioma que hablan en mi municipio, en mi pueblo de Concepción. Mi nombre es Benita Mariela Machicado Pesoa y soy Concejala del Municipio de Concepción desde hace un año y ocho meses. En nombre del Gobierno Municipal de Concepción y de la Comisión de la Mujer, reciban muchos saludos de parte de mis compañeros concejales y en especial del Alcalde, que gustosamente hubiera querido participar en este evento. Les voy a mostrar un poco el trabajo que estamos realizando las concejales en mi municipio; somos dos concejales que estamos por el mismo partido y que hemos sido electas en el año 2004.

Como antecedentes, el Gobierno Municipal de Concepción, ha logrado insertar en su estructura orgánica del Concejo Municipal a la Comisión de la Mujer, con un pequeño presupuesto que servirá de contraparte para el funcionamiento y la implementación de la Casa de la Mujer. Esto se está haciendo con recursos propios del gobierno municipal y buscando también financiamiento externo para lograr su implementación, ya que somos un municipio pequeño y no contamos con recursos económicos. También existe una amplia participación activa de las mujeres indígenas en las diferentes organizaciones sociales del

---

\* Concejala del Municipio Concepción, provincia Ñuflo de Chávez, departamento de Santa Cruz. Ejerce el cargo de Secretaria en la Comisión de la Mujer y participa de la Comisión de Salud. Fue postulada por la OICH y la CIC (Centro Indígena de Comunidades de Concepción).

desarrollo económico local. Las asociaciones de mujeres artesanas indígenas en el área urbana ya cuentan con su personería jurídica para realizar sus trabajos en diferentes diseños de costura, tejido, tallados, pinturas y bordado, existiendo un mercado local para la exposición y la venta de estos productos. Esto se ha hecho a través de un convenio con Plan Internacional, y creo que ya estamos avanzando en el desarrollo económico local. Queremos llegar a integrar en él a más mujeres del área urbana y del área rural.

El municipio de Concepción tiene 18.906 habitantes, 9.814 varones y 9.092 mujeres. Hay dos grupos étnicos en el municipio y en la Provincia Ñuflo de Chávez: el chiquitano, al que yo pertenezco, y el ayoreo. Los chiquitanos están representados por un número aproximado de 7.000 personas; es uno de los mayores grupos indígenas del oriente boliviano, y está distribuido en cuatro provincias de nuestro departamento de Santa Cruz: Ñuflo de Chávez, Velasco, Ángel Sandoval y Chiquitos. Los chiquitanos tienen su origen como tales en las reducciones jesuíticas, en las que los misioneros asentaron a grupos indígenas con diferentes culturas, idiomas y estructura social.

El idioma más hablado en el municipio es el castellano, con el 82,99%; le siguen el idioma chiquitano, el besiro, con el 12,66% y el zamuco, la lengua de los ayoreos, con el 4,35%. Nosotros dentro del municipio, como Comisión de la Mujer, estamos impulsando al idioma besiro para no se pierda, para que tenga más alcance. Actualmente se está perdiendo porque los jóvenes lo hablan ya muy poco, y algunos lo entienden pero no lo hablan. Nosotros, como concejales, estamos impulsando a que en los colegios las personas que lo hablan den cursos para que este idioma no se pierda.

La mujer chiquitana cumple un rol muy importante en el trabajo familiar y da apoyo al esposo en el trabajo de campo. Nosotras, como mujeres, aparte de que trabajamos como amas de casa, también participamos en la preparación del chaco, en la roza, en la tumba y en la quema, en basurear y en cuidarlo.

El sistema de producción artesanal y microempresarial de la mujer concepcioneña —las mujeres en el Municipio de Concepción hacen trabajo artesanal— es importante por la calidad de sus productos. Se producen, principalmente, diferentes textiles, trabajos en madera, semilla, cuero, hilo, pintura y bordados, que son comercializados en las tiendas artesanales locales, nacionales e internacionales.

En este año hubo el lanzamiento mundial de las misiones jesuíticas de Chiquitos. Nosotras, desde la Comisión de la Mujer, hemos impulsado a las artesanas a que hagan las camisas chiquitanas, el *tipoy* y todo eso. Hemos logrado y hemos visto que ya la mujer ha podido avanzar en lo que es la artesanía, y no solamente en tejidos y bordados, sino también en cuero (cinturones, carteras y diferentes productos). También tejemos sombreros, que llamamos *parichi*, las esteras que están puestas sobre las camisas, el *quiboro*, que también se vende muchísimo en la población. Hay dos diferentes tipos de hamaca, la tejida y la atada. La atada es la que hacen en la casa nomás y se ata con la mano; en cambio, el otro tejido hay que tejerlo con madera. Las mujeres están muy contentas con todo lo que hacen. Cuando el Presidente Evo Morales nos visitó en Concepción, le regalaron una camisa que no sé si ustedes han podido apreciar.

En el año 2004 se realizaron las elecciones municipales, en las que resultamos electas dos concejales que actualmente cumplimos funciones legislativas y de fiscalización municipal. Con esta Comisión se han elaborado módulos de capacitación y liderazgo y gerencias públicas microempresariales para la mujer en el área urbana y rural. La visión que nosotros tenemos como concejales para nuestro municipio y para nuestras mujeres chiquitanas es que la mujer logre mayores espacios de liderazgo en el ámbito organizacional, técnico y político.

Antes no había la Comisión de la Mujer dentro del Concejo Municipal, y nos costó muchísimo a nosotras porque ustedes saben que los concejales varones un poco no aceptaban que nosotros nos insertemos en esta Comisión. Pero con el apoyo de diferentes organizaciones, logramos implantar esta Comisión. Desde el año 2004, con el apoyo de la Red Urbal 12, también hemos firmado un convenio por el cual se ha dado capacitación a diferentes mujeres del área urbana y del área rural. Como ya lo mencioné, nuestra decisión es que la mujer salga delante, que ya no sea la mujer tímida, que ya no sea la mujer sacrificada, como todas las mujeres hemos sido, y ésa es nuestra visión desde el Concejo Municipal y como gobierno municipal de Concepción.

El municipio de Concepción se ha convertido hoy en un centro turístico a nivel departamental e internacional, por sus actividades, como la música barroca misional, conciertos de temporada de música misional, nuestra iglesia Inmaculada Concepción, el Museo Artesanal, los tallados en madera del Vicariato Apostólico Ñuflo de Chávez, los talleres de artesanos, las artesanas de María Concepción, las

orquídeas de la zona cuatro, la laguna de la represa Zapoco. Además, se realizan diferentes actividades deportivas y culturales en el Zoológico Kolping, en el Balneario Sopoco, las piedras de Santa Teresita, la cascada de San Isidro y el séptimo festival internacional de las orquídeas que se ha realizado en este mes de octubre. Desde hace cuatro años que el municipio de Concepción ha crecido bastante en lo turístico y también en lo que es el desarrollo económico local.

Nosotros estamos trabajando con el Plan Misiones para que la cultura misional no se pierda.

Muchísimas gracias.

# Desarrollo local, construcción de ciudadanía y democracia municipal: avances y desafíos desde la perspectiva de las mujeres

*Erika Brockmann Quiroga\**

## **Introducción necesaria**

La magnitud de los cambios operados en Bolivia, en el contexto de la crisis económica, social, política y estatal del ciclo democrático inaugurado en 1982, ha eclipsado y marginado de la agenda de políticas públicas la visión de género orientada a resolver las desigualdades e inequidades que afectan a hombres y mujeres.

En este marco, la presente ponencia hace un recorrido del itinerario de las políticas públicas de género gestadas desde 1992 y su relación con el proceso radical de descentralización municipal iniciado en 1994, con la aprobación de la Ley de Participación Popular y de la Ley de Descentralización Administrativa, que terminan configurando el modelo boliviano de descentralización implantado durante la década de los noventa.

Es también propósito de esta presentación aportar a la identificación de escenarios futuros óptimos o de riesgo para el desarrollo, profundización y formulación de políticas públicas con enfoque de género, tomando en cuenta su

---

\* Fundación CPMGA, Coordinadora de la Mujer, Foro Político. Fue parlamentaria entre 1997 y el 2005. Impulsó leyes de Municipalidades, Cuotas y otras vinculadas a la agenda de las mujeres. Es consultora y columnista de varios medios y está vinculada al movimiento de mujeres.

articulación a respuestas estatales a las líneas de ruptura socioeconómicas, étnico-culturales y territoriales históricas latentes y afloradas, al transitarse por un momento constitutivo que inaugura un nuevo ciclo histórico político y económico en el país.

El análisis del desarrollo local y su potencial incidencia en el empoderamiento de las mujeres está estrechamente vinculado a las sinergias existentes con los niveles de administración nacional y departamental y su capacidad de gestarse en condiciones de gobernabilidad, participación, avance en el reconocimiento y ejercicio de derechos humanos y políticas de protección social.

***Marco conceptual del modelo boliviano de descentralización.*** Sería imposible entender la trascendencia de la reforma estatal descentralizadora operada en el país desde la perspectiva de su impacto en las relaciones de género sin antes subrayar algunos elementos conceptuales inherentes al modelo boliviano de descentralización, que convierte al municipio en la base del ordenamiento territorial del Estado nacional.

- Existe una relación directa entre el desarrollo político gestado en y desde la democracia boliviana con procesos descentralizadores del poder político y de los recursos económicos y fiscales y el consiguiente desarrollo de la democracia municipal a partir de su recuperación plena en 1987. Su profundización a partir de la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular<sup>4</sup> respondió a la combinación de factores exógenos gravitantes en las tendencias globales de reforma estatal y otros de orden interno que se vinculan a transformaciones sociodemográficas y económicas que demandaron la necesidad de ampliar la presencia efectiva del Estado en el territorio y la generación de espacios de construcción democrática y ejercicio pleno de ciudadanía.

---

<sup>4</sup> La Ley 1551 de Participación Popular dispuso la municipalización radical del territorio, convirtiendo en municipios que integraban el área urbana y rural las 311 secciones de provincia entonces reconocidas. Dispuso mecanismos redistributivos de la renta fiscal nacional, mediante la transferencia automática a favor de los municipios de un 20% recursos fiscales recaudados nacionalmente, utilizando criterios de población, para financiar las competencias reconocidas y transferidas a este nivel de administración. Creó y reconoció instrumentos participativos de planificación del desarrollo local, definiendo además la creación de un mecanismo de control social en torno a comités de vigilancia constituidos sobre la base de organizaciones territoriales de base (OTB), nombre genérico conferido a juntas vecinales y organizaciones indígenas y campesinas tradicionales existentes en las áreas urbanas y rurales, respectivamente.

- Históricamente, el debate o tensión entre más o menos centralismo y uniformidad en la organización estatal ha estado presente a lo largo de la historia republicana. Es más, pese al reconocimiento del Estado unitario desde la fundación republicana, nunca pudo constituirse la hegemonía aplastante de una región o ciudad. El centro siempre estuvo disputado, y en vez de consolidar uno solo, se constituyeron varios centros territoriales (Barragán, 2005). La pulsión territorial se expresó en distintos momentos constitutivos de la historia. Con la democracia inaugurada en 1982, y bajo el influjo de los movimientos cívicos regionales, referentes organizados de la sociedad civil durante la dictadura, se reinstaló de modo inexorable e insoslayable el debate sobre la necesidad de un Estado más descentralizado y eficiente en la gestión del desarrollo y logro de los fines supremos de la República.
- El reconocimiento eventual de autonomías subnacionales no atenta contra la noción de unidad porque se tratan de procesos graduales, voluntarios y pactados nacionalmente. De hecho, el éxito de todo proceso descentralizador cualquiera su modalidad depende de la presencia de un Estado nacional fortalecido con mecanismos de control, seguimiento y evaluación de las dinámicas políticas, sociales y económicas que se desencadenan en el territorio.
- Las políticas de descentralización no constituyen fines en sí mismas, sino que son medios que propician instrumentos de gestión pública más efectivos y eficientes para el logro de fines superiores del Estado expresados en más desarrollo y bienestar de los y las ciudadanas de la República.
- Los principios de subsidiariedad<sup>5</sup> y responsabilidad compartida son inherentes a los procesos de descentralización territorial de las funciones estatales, siendo estos principios rectores compatibles con procesos de construcción de ciudadanía democrática e incompatibles con regímenes autoritarios y concentradores del poder político.
- En términos de organización de la gestión territorial política y administrativa del Estado, el modelo boliviano de descentralización consolidado durante la década de los noventa (ver gráfico 1) se sustentó en el reconocimiento de dos niveles de gobierno (nacional y local) y un nivel desconcentrado

---

<sup>5</sup> El principio de subsidiariedad tiene relación con el reconocimiento de que ciertas atribuciones competenciales de orden público deben depositarse en los niveles de gobierno territorial más cercanos a la gente para garantizar mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública.

intermedio de administración departamental, institucionalizado en las prefecturas, encargadas de articular los procesos de desarrollo gestados desde el nivel nacional y desde la base territorial local municipal. El modelo contempló pesos y contrapesos entre niveles territoriales de gobierno nacional y local. El prefecto era designado por el Presidente y los consejeros departamentales designados por los representantes del poder local municipal o concejales municipales sobre la base de criterios de población y territorio. Este diseño contemplaba mecanismos de gobernabilidad y guardaba coherencia con el modo unitario y con el régimen de gobierno presidencial reconocido por la Constitución Política del Estado.

- La elección de prefectos, reclamada por la sociedad en distintos espacios deliberativos o mediante la confrontación y presiones manifiestas contra la institucionalidad estatal nacional<sup>6</sup>, rompió definitivamente con la coherencia y equilibrios orgánicos del Estado de finales del siglo XX, abriendo un proceso de transición cuyos vacíos normativos deberán resolverse en el ámbito de la reforma total del Estado a gestarse en el escenario de la Asamblea Constituyente.
- La Ley de Participación Popular tenía como objetivos centrales el garantizar la presencia del Estado en el territorio, facilitar procesos de construcción de ciudadanía y otros de orden redistributivo de la renta fiscal para impulsar el desarrollo humano sostenible en el nivel municipal. Al presente se reconoce al espacio local como el nivel privilegiado para impulsar no sólo procesos inclusivos de la diversidad sociocultural y de legitimación democrática, sino también de desarrollo económico local sostenido a partir de la coordinación de dinámicas públicas y privadas desplegadas por agentes económicos productivos del municipio. Además de realizar esfuerzos por conceptualizar y dotar al municipio productivo de instrumentos que garanticen circuitos virtuosos de desarrollo económico local, se visualizó

---

<sup>6</sup> A partir de la década de los noventa, las demandas descentralizadoras relativas a la elección de prefectos se hicieron evidentes antes y durante la realización el año 2000 del Diálogo Nacional y del Foro Jubileo promovido por la Iglesia Católica. Asimismo, se manifestó de modo contundente en el marco de la crisis estatal, profundizada a partir del año 2003 al plantearse las reivindicaciones de tierra y territorio y de autonomías indígenas por parte de los grupos y sujetos políticos emergentes, así como a la reinstalación reciente de la corriente autonomista de los departamentos del norte, oriente y sur del país, ratificada en el Referéndum Autonomo de julio del 2006.

al municipio como la instancia estatal encargada de liderizar políticas y programas de reducción de la pobreza<sup>7</sup>.

- Finalmente, ¿cómo definir el desarrollo local? Para Mario Ossadon se entiende por “desarrollo local la capacidad que tienen los territorios de estimular el crecimiento económico, crear empleos, mejorar ingresos y fundamentalmente la calidad de vida de los (las) ciudadanos(as). Nadie pone en duda la importancia del comercio y la relación entre los recursos naturales y los equilibrios con el medio ambiente” (CEPAD, 2000).

Hechas estas puntualizaciones de orden histórico y conceptual imprescindibles para entender los desafíos para el desarrollo a gestarse desde los espacios locales, corresponde preguntarse ¿cuál la relevancia e incidencia de estos procesos descentralizadores y del rediseño de competencias estatales desde la perspectiva de los intereses y necesidades de desarrollo y bienestar de las mujeres?

A partir de 1989, y en particular desde 1992<sup>8</sup>, se revirtió progresivamente el modelo familista y asistencial de intervención pública que asumía a las mujeres, no como sujetos del desarrollo, sino como madres y esposas proveedoras de servicios familiares. Desde entonces se mantuvo una línea relativamente continua en la agenda de políticas de igualdad. Corresponde preguntarnos ¿cuál es la

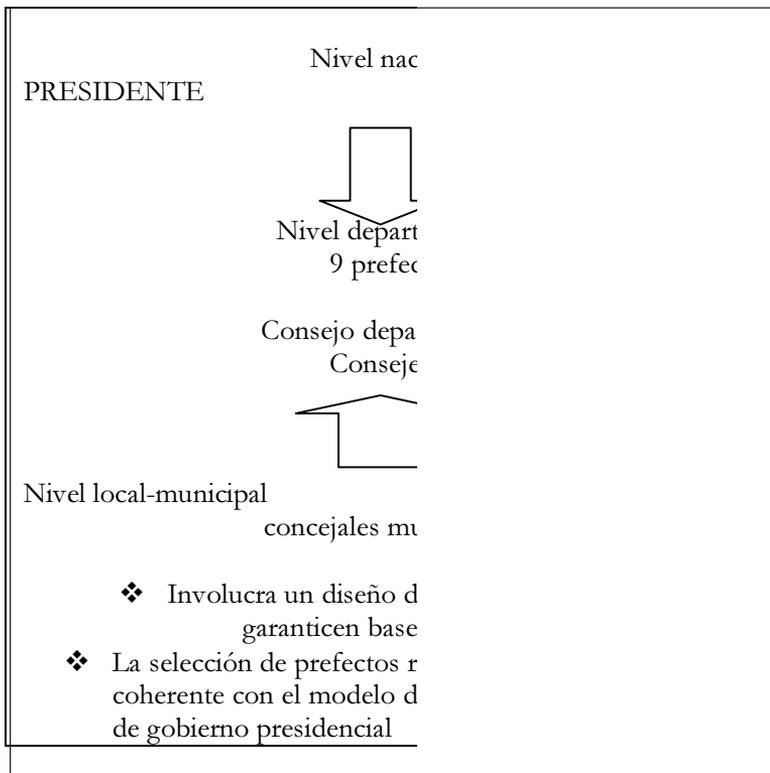
---

<sup>7</sup> La Ley del Diálogo Nacional —resultante del proceso deliberativo nacional que incorporó a actores políticos y sociales municipales y departamentales del territorio— definió los criterios prioritarios de asignación de los recursos para el alivio de la deuda externa promovido a favor de los países más pobres y endeudados de la región y a la definición de líneas de acción antipobreza contenidas en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Simultáneamente, organizaciones no gubernamentales —como el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD Bolivia)— y fundaciones han realizado esfuerzos por diseñar, aplicar y validar en escenarios concretos modelos de acción e instrumentos de gestión del desarrollo local.

<sup>8</sup> La década de los ochenta es el momento de recuperación y preinstalación de las libertades democráticas en el país. La denominada “década perdida” en la región se expresó en Bolivia por el impacto combinado de la crisis de la deuda externa y caída de los precios internacionales de los minerales, base de nuestra economía monoprodutora, y sus secuelas hiperinflacionarias, recesivas y de inestabilidad incidieron en la imposibilidad de reconocer a las mujeres como sujetos de políticas públicas de desarrollo. Sin embargo, recuperada la estabilidad económica e instaurado el ciclo de políticas de ajuste estructural, en 1989, mediante la Ley 1100, se ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, dando paso, en 1992 a la institucionalización del Programa de la Mujer a partir de un mecanismo institucional que impulsó por primera vez políticas con perspectiva de género.

perspectiva y los nuevos desafíos para avanzar y profundizar medidas hacia el logro de metas de mayor equidad e igualdad de género, en el contexto de inclusión democrática de actores políticos antes excluidos que asumen el liderazgo de un proceso político fundacional que privilegia legítimamente la atención de contradicciones de clase, étnicas, culturales y regionales históricamente no resueltas? ¿Cómo reinstalar el enfoque de género en la corriente central de políticas públicas cuando prevalece una suerte de negación de los avances institucionales y de inclusión política gestados en democracia, los cuales no necesariamente están asociados al modelo neoliberal vigente a partir de 1985 cuestionado y definitivamente agotado en el país y la región? Estas son las preguntas que se intentan responder en el presente documento y que se espera motivarán su análisis, enriquecimiento y complementación a partir de la reflexión crítica colectiva desde una perspectiva plural.

**Gráfico 1**  
**Modelo boliviano de descentralización**



## **Paradojas del ciclo democrático neoliberal en crisis**

Durante la década de los noventa, en Bolivia se registraron importantes avances en las políticas de género. Sin embargo los logros, a los se hará referencia en el presente documento, no fueron suficientes para revertir las múltiples formas de discriminación expresadas en inequidades de género que obstaculizan la construcción y el ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de las mujeres en el país.

La incorporación y el despliegue de políticas públicas de género desde principios de la década de los noventa hasta la fecha se explica por la influencia combinada de varios factores, “la normativa internacional producto del movimiento feminista internacional, que ha jugado un papel de respaldo y que ha sido un referente de legitimidad; las acciones de organizaciones de mujeres en el ámbito nacional, que expresan la demanda social, y el financiamiento externo a través de la cooperación internacional” (Viceministerio de la Mujer, 2003 p. 13).

Si bien el primer logro para la inclusión de la perspectiva de género en la agenda pública de los gobiernos desde 1989 se expresó en la instalación de un mecanismo institucional nacional responsable de visibilizar, formular y aplicar políticas públicas con distinto enfoque, su reconocimiento en el nivel local de la administración estatal se cristalizó recién a partir de la consolidación de la reforma descentralizadora y de la delegación de responsabilidades públicas del Estado operada a mediados de la década de los noventa.

Sin embargo, ambos procesos —la institucionalización de políticas de género en las agendas gubernamentales así como la reforma municipalista bajo un enfoque participativo y redistributivo de la renta fiscal— se desarrollaron en un contexto atravesado de paradojas, cuyo análisis permite explicar no sólo sus deficiencias, sino también la inestabilidad y crisis generalizada que afecta al país durante el último lustro.

- Una primera paradoja tiene que ver con la contradictoria relación existente entre las dimensiones sociopolíticas y económicas, o lo que podría calificarse como la “disritmia entre los procesos económicos y sociopolíticos” registrados durante el ciclo democrático liberal. No hay analista que no hubiera reconocido los importantes esfuerzos realizados en Bolivia en la concreción de reformas políticas democráticas y del andamiaje jurídico,

que abrieron espacios de participación más incluyentes. Sin embargo, este desarrollo político operado en la sociedad en el contexto democrático y facilitado por el desarrollo de las comunicaciones y las migraciones campo-ciudad, no encontró su correlato en el desempeño y comportamiento eficaz de las variables económicas inherentes a la aplicación de las políticas de ajuste estructural y de desregulación en el país.

- La reforma económica neoliberal, particularmente aquella operada de manera radical entre 1993 y 1997, profundizó la dependencia estatal respecto a las políticas globales promovidas por los organismos internacionales y otros factores exógenos de poder, agudizando la calidad de inerte de un Estado descapitalizado y asfixiado por una crisis fiscal sin precedentes. La paradójica impotencia del poder estatal para dar respuesta a las crecientes demandas expresadas por grupos emergentes —léase indígenas, campesinos, mujeres— cada vez más conscientes de los derechos humanos y de su secular exclusión, tuvo un impacto letal para la gobernabilidad, influyendo en la deslegitimación de la institucionalidad y del sistema político del Estado democrático neoliberal, agravada por la incapacidad de las elites políticas de reformarse a sí mismas y de superar prácticas políticas patrimonialistas, clientelares y caudillistas.
- Es en el contexto de profundización de las brechas de desigualdad socioeconómica que se producen importantes cambios en las modalidades de participación de las mujeres en el mercado laboral, en su capacidad de demanda y acceso a bienes y servicios y en las relaciones sociales dentro y fuera del ámbito familiar, reflejados en la información intercensal y oficial procesada a partir del año 1992 hasta la fecha (ver cuadro 2). Mientras la política se abría a mayores niveles de participación, la ciudadanización y construcción de identidades colectivas indígenas se ampliaba, el malestar social se sobrecalentaba y la economía se enfriaba<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Esta propuesta contradictoria encuentra interesante respaldo en el eje de análisis introducido por Luis Tapia (2003 p. 21) al intentar explicar la densidad de la crisis desatada en febrero del año 2003. Tapia se refiere a la crisis en la relación modelo económico vs. Estado. El modelo habría incidido en la deslegitimación de la institucionalidad estatal y en el modo de autofinanciarse, coincidiendo con un proceso de rearticulación de las capacidades de acción política de actores sociales, sindicales y políticos. Para Tapia, un Estado que desmantela la base económica de su autofinanciamiento, inevitablemente enfrenta una crisis fiscal que deriva en conflictividad; es, por tanto, el mismo modelo económico el que tarde o temprano desemboca en la extrema vulnerabilidad estatal e incapacidad gubernamental de estar a la altura del despertar ciudadano, con la irrupción de las y los excluidos.

- En este contexto, se identifica una segunda paradoja. La Ley de Participación Popular, que municipalizó y amplió la presencia estatal en el territorio a partir de la elección democrática y la conformación de gobiernos municipales y sus respectivas burocracias locales, coincidió con el progresivo deterioro y debilitamiento de la capacidad del nivel nacional para acompañar el proceso de cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad que se operaban a lo largo y ancho del territorio nacional.  
Paralelamente, el extraordinario proceso inclusivo de sectores sociales históricamente excluidos permitió el acceso de indígenas campesinos a la conducción política de los municipios predominantemente rurales. En esta dinámica inclusiva afloraron contradicciones étnico-culturales latentes en el espacio municipal. Éstas se expresaron en tensiones entre lógicas vecinales (urbanas) y comunitarias campesinas, entre autoridades tradicionales y la autoridad emergente de modalidades ciudadanas de elección, así como tensiones territoriales. Estas contradicciones, que expresan rupturas o asignaturas pendientes no resueltas, están atravesadas por formas múltiples de discriminación intergenéricas que hacen del municipio el microcosmo de la compleja realidad nacional y el espacio privilegiado para resolverlas y abordarlas a fin de legitimar la democracia, la gobernabilidad y la convivencia intercultural.
- Una tercera paradoja se expresa en el reconocimiento y la promoción sostenida desde el Estado y la red de instituciones no gubernamentales de los derechos genéricos, étnicos y generacionales mientras se operaba el desmantelamiento de las capacidades de protección social del Estado y la sociedad sentía el impacto regresivo de las políticas económicas a partir de la transferencia de responsabilidades públicas al sector privado, principalmente al mercado y a la esfera doméstica reproductiva.
- Una cuarta y última paradoja tiene que ver con la constatación de que, pese a la contribución de éstas a la recuperación de la democracia, se reprodujeron prácticas patriarcales y excluyentes que terminaron marginando a las mujeres del proceso de instalación y estructuración del Estado democrático. La inclusión marginal y subordinada de las mujeres a los mecanismos de representación y decisión política llegó a una máxima visibilización en 1995, al conocerse la conformación de los gobiernos municipales electos una vez aplicada la Participación Popular.

La Ley de Participación Popular, promulgada en 1994, delegó competencias al nivel municipal así como la facultad de control social a identidades diversas de la sociedad civil antes negadas —es el caso de las organizaciones indígenas y campesinas—, recuperando aspectos de vital interés para las mujeres. Gracias a la intervención del órgano rector de políticas de género y de una comisión multipartidaria de mujeres, se logró modificar el enfoque neutral del texto de la ley, visibilizando a hombres y mujeres como sujetos de la Participación Popular y de políticas expresas de desarrollo local con enfoque de equidad de género.

Ingenuamente se asumió que sería suficiente la enunciación del principio de igualdad e identificación de canales que promuevan la mayor participación de las mujeres en la gestión local. Con los resultados de los comicios municipales de 1995 llegó la hora del desencanto. Sorprendió la disminución significativa de la representación femenina en el poder local<sup>10</sup>. En efecto, como nunca antes, los varones, hasta entonces indiferentes al poder municipal, pugnaron por acceder al control de los recursos y el poder reconocidos por la Participación Popular.

¿Cómo explicar el bajo nivel de participación en el nivel municipal asumido entonces como el espacio privilegiado más permeable y receptivo a la participación de las mujeres?

El informe gubernamental de evaluación “Bolivia, cinco años después de Beijing”, identificaba tres factores explicativos: “ a) La revalorización del municipio como espacio de poder político, económico y de decisión es codiciado por los hombres; b) las mujeres orientan y priorizan su participación a la resolución de sus problemas cotidianos y c) las concepciones culturales persistentes con mayor o menor intensidad restringen la participación de las mujeres en el ámbito público (p. 57).

Estos tres ejes explicativos son aplicables a otras realidades excluyentes que trascienden el ámbito de la representación política local y que atraviesan

<sup>10</sup> El análisis comparativo de la conformación de los concejos municipales demuestra que mientras en 1993 se registraba un 26,7% de presencia femenina, en 1995, y pese al impulso democratizador y participativo de la reforma municipal, su presencia se redujo a 7,6%. Por otra parte, tampoco era alentador el escaso nivel de participación de las mujeres en los organismos de control social de base, donde la representación de éstas alcanzaba un 11%, mientras que al nivel de los comités de vigilancia se reducía al 3,9% (Ministerio de Desarrollo Sostenible y de Planificación, 2000).

el denso tejido del poder que articula y sostiene las estructuras, prácticas y contenidos predominantemente masculinos de sistema político y la sociedad. “Sólo desde la perspectiva analítica anclada en la visión de los valores implícitos en la cultura política y sus rasgos patriarcales es posible entender la más visible de las exclusiones, es decir, aquella expresada en la débil y marginal presencia de las mujeres como titulares de la representación ciudadana” (Brockmann, 2000).

## **Cuadro 2**

### **Tendencias clave y situación de las mujeres**

Algunas cifras y constataciones

- De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (CNPV 2001), las mujeres representan el 50,2%. La diferencia o índice de feminidad se acorta debido a un importante descenso en los niveles de mortalidad masculina.
- En el periodo intercensal 1992-2001 se registra un lento crecimiento de la población femenina y su creciente localización urbana.
- El predominio de las mujeres se acentúa en la población mayor de 65 años en el área rural y urbana. Las diferencias en la distribución de la población por sexo se hacen más significativa en ambos extremos de la pirámide, lo cual señala problemas de inequidad de género.
- La información intercensal relativa a la estructuración de hogares y familiares da cuenta de la creciente importancia de las formas familiares no tradicionales. Se observa una progresiva pérdida de importancia de la familia nuclear clásica (de 52,2% se reduce a 45%).
- Se registra una persistente y progresiva presencia de mujeres a cargo de las familias, incrementándose del 23% al 29,5% el reconocimiento de la “jefatura” femenina. Entre 1992-2001, asciende en 10% la cantidad de mujeres reconocidas como “jefas” de familias biparentales.
- En cuanto al estado civil o conyugal, se registra el incremento de un 3,3% de jefas de hogar solteras y separadas.
- Se registra un incremento del concubinato con relación al matrimonio.

- Es en el ámbito económico donde se manifiestan las mayores asimetrías entre hombres y mujeres por razones de género. Las desigualdades se expresan en la ascendente ocupación de las mujeres, en la distribución de actividades, en la invisibilización y desvalorización de trabajo doméstico, en los “arreglos inequitativos entre cónyuges”, en la división social del trabajo y en la segregación ocupacional horizontal que coloca a las mujeres en trabajos organizativa y tecnológicamente más precarios.
- Son elocuentes las brechas intergenericas en ingresos, así como en el acceso al crédito y a recursos productivos (tierra). También se profundizan las brechas por categorías ocupacionales y factores de etnicidad o consideración de área de residencia e idioma de origen.
- En el ámbito privado familiar, al menos siete de cada diez mujeres ha sido víctima de alguna forma de violencia (física, psicológica y sexual).
- **Violencia y hostigamiento político: barreras en el ejercicio pleno de los derechos políticos.** Pese a la legislación que introdujo la moción de cuotas, y los avances en procesos de inclusión de mujeres en órganos de representación política las mujeres son víctimas de múltiples formas de exclusión y discriminación de los mecanismos de decisión política. En el quinquenio 2000-2005 la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL) registró 117 casos de violencia y acoso político. Un 43% se manifestaban en presiones para renunciar, un 23,2 en actos de violencia explícitos y 23,19 en chicanas jurídicas que apuntaban al impedimento para el ejercicio de su mandato. En el ámbito municipal, urbano y fundamentalmente rural la presión era ejercida indistintamente por partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, sindicatos y organizaciones indígenas y campesinas.

Elaboración propia sobre la base de información procesada en Viceministerio de la Mujer, 2003; Viceministerio de la Mujer, 2005a; Viceministerio de la Mujer, 2005b; ACOBOL, 2006.

## **Itinerario y legado de las políticas públicas de género en Bolivia y orientaciones del desarrollo local 1992-2005**

Desde 1992 hasta la fecha han sido varios los planes y enfoques de orientación de las políticas públicas de género. Las mismas se despliegan bajo la influencia de los marcos conceptuales predominantes promovidos por las corrientes del

feminismo internacional dentro de los límites establecidos por el modelo neoliberal, hoy cuestionado nacional, regional e internacionalmente. Son varias las evaluaciones e informes sobre los avances y obstáculos enfrentados por las distintas administraciones con relación a las políticas de género<sup>11</sup>. Estos estudios evaluativos, cuyos alcances se puntualizan a continuación, han enriquecido procesos de ajuste de las políticas públicas de género gracias al apoyo y vigilancia permanente de organizaciones de mujeres, movimiento de mujeres y feministas insertas en la red de ONG e instituciones académicas, así como de la cooperación internacional, que reconoció la voluntad política del Estado boliviano por impulsar políticas de género en el marco de los compromisos suscritos ante la comunidad internacional.

***a. Periodo 1992-1993: primeros pasos a partir del Programa Nacional de la Mujer*** Por primera vez, bajo el marco conceptual “Mujer y Desarrollo”<sup>12</sup>, la agenda gubernamental incluyó la problemática de la desigualdad entre hombres y mujeres con énfasis en los sectores de salud, educación y servicios básicos. Se centró en la noción de desarrollo humano como base para el logro de equidad social y de género. El Programa de la Mujer fue impulsado bajo el paraguas institucional del Organismo Nacional del Menor, Mujer y Familia (ONAMFA) y estuvo enmarcado en el Plan Decenal de Acción para la Niñez y la Mujer.

***b. Periodo 1993-1997: definición y consolidación de la visión estratégica***

En este período se planteó el Plan Trienal de Trabajo (1994-1996) de Igualdad de Oportunidades promovido por la Subsecretaría de la Mujer (SAG), nuevo órgano rector dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano creado a partir de la nueva gestión gubernamental inaugurada en agosto de 1993.

---

<sup>11</sup> Se recupera información de los siguientes documentos evaluativos: “Informe sobre el avance de las mujeres”, elaborado por el Comité Nacional Preparatorio de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (1994); y los documentos oficiales, “Avances de las Políticas Públicas de Género del año 2002” y al estudio en profundidad publicado bajo el título *Análisis de Equidad de Género 1992-2002*, del Viceministerio de la Mujer, y *Mujeres en la Coyuntura Nacional* publicado por AMUPEI-CIDEM el año 2003.

<sup>12</sup> El enfoque WID constituye la primera aproximación para enfrentar la desigualdad entre hombres y mujeres, haciendo énfasis en la “integración plena de la mujer a la vida pública y la sociedad” y el reconocimiento de las limitaciones y efectos marginalizadores de la neutralidad de las políticas de género. Este enfoque predomina durante el Denominado Decenio de la Mujer (1975-1985), y sus recomendaciones y estrategias están contenidas en el Plan de Acción Mundial de Naciones Unidas (1975) y la Estrategias de Nairobi (1985).

Por primera vez, la misión reconocida por el Plan Trienal a la SAG fue incorporada en el Plan General de Desarrollo Económico Social del Gobierno 1993-1997, (PGDES) bajo el título de “superación de la discriminación de género”, que reconoce explícitamente la necesidad de privilegiar el tratamiento de la inequidad de género como aspecto ineludible y condición fundamental para el logro del desarrollo humano y para definir políticas de género específicas desde el Estado.

Se dio continuidad al eje de lucha contra la violencia intrafamiliar contemplada por el Programa de la Mujer y se formuló el primer Plan de Prevención, Sanción, y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, materializado legalmente con la aprobación en 1995 de la Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica, que se constituyó en eje estratégico de la gestión. Entre las reformas legales impulsadas resalta el principio de igualdad de oportunidades, incorporado en la Ley de Participación Popular, en la Ley de Reforma Educativa y en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA)

Este periodo concluyó con la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM 1997-2007). Este plan hizo énfasis en la consolidación de los órganos rectores de las políticas de género y su creación en las administraciones departamentales, en las respectivas prefecturas. Estableció la necesidad de legitimar la institucionalización de las políticas de género en el Estado y de crear espacios de concertación con la sociedad y las organizaciones femeninas. Se subrayó la importancia de reconocer las diferencias internas entre mujeres e introducir las dimensiones étnica y generacional. La SAG se constituyó como ente rector que lideró el proceso pre y post Beijing y se basó en el marco conceptual “Género y Desarrollo” (GAD)<sup>13</sup>, desplazando progresivamente el de “Mujeres y Desarrollo” adoptado en periodo previo.

---

<sup>13</sup> El enfoque GAD es relacional, subraya la importancia crucial de la división del trabajo por razón de género o de las complejas relaciones entabladas entre hombres y mujeres en las esferas públicas y privadas —clave para comprender las raíces y manifestaciones diversas de subordinación de la mujer— y define medidas para revertirlas. Supera las limitaciones del enfoque WID, cuya tradición, afincada en el feminismo liberal, tiene como eje a las mujeres y no plantea cuestionamientos a la naturaleza y dirección del desarrollo ni tampoco escudriña las relaciones de poder entre hombres y mujeres; tampoco incide en la consideración de las diferencias intragenéricas y la consideración de diferencias derivadas de la relación entre categorías sociales de clase, etnia y sexo (Portocarrero, 1987).

En la Ley INRA se incorporaron disposiciones que garantizaran el acceso y la tenencia de tierra y de la propiedad rural con perspectiva de equidad de género, así como programas especiales que garantizaran su aplicación.

De igual manera, se posibilitaron modificaciones al Código Penal mediante la eliminación de conceptos y disposiciones que tenían consecuencias discriminatorias para las mujeres.

Este periodo gubernamental concluyó con la aprobación de la Ley de Cuotas en el marco de las reformas políticas a la Ley Electoral, la misma que incorporó el principio de discriminación positiva a favor de las mujeres, estableciendo la obligatoriedad de incorporar al menos un 30% de mujeres en las listas de candidatos a cargos de representación nacional en el Parlamento.

### *c. Periodo 1997-2002: expansión territorial y desarrollo instrumental*

En este periodo persiste la continuidad de las medidas de ajuste estructural y el énfasis en políticas macroeconómicas orientadas a disminuir el impacto del déficit fiscal.

Si bien en una primera fase la reforma institucional del Poder Ejecutivo determinó la eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano, reemplazándolo por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación Estratégica, las políticas de género experimentan un retroceso en la transición, y fueron impulsadas por el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, y por una Dirección General que refleja dificultades iniciales en la transición. El PGDES para el quinquenio no hizo una referencia específica a las políticas de equidad de género, asumiéndolas como transversales. No obstante, a partir de 1999, y bajo el impulso y la orientación del movimiento de mujeres y la cooperación internacional, se lanzó el Plan Nacional de Equidad de Género (PNEG), que recuperó ejes temáticos centrales impulsados por planes y políticas previos, desde una perspectiva de construcción y ejercicio de la ciudadanía plena con igualdad de condiciones para hombres y mujeres. El PNEG se complementó además con el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia (PNPEV) y con el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Relativa a la Mujer, que incidieron en el desarrollo de instrumentos de gestión pública de impacto vertical y horizontal sectorial en la estructura del Estado.

En este período destacó el impulso y la aprobación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), en el marco de deliberación y priorización

de políticas de reducción de la pobreza que privilegiaron el espacio municipal para su implementación. Se incorporó la variable género, manteniendo una línea de fortalecimiento político e institucional de la gestión local a partir aplicación de las leyes de Municipalidades y del Diálogo Nacional, vigentes desde 1999 y del año 2001, respectivamente. La Ley del Diálogo Nacional orientó la inversión pública a través de la demanda municipal, incluyéndose el fortalecimiento y la capacitación en género en el menú de proyectos de los Fondos de Inversión.

Entre los avances más notables de este período en equidad de género y su articulación con políticas departamentales y municipales, se mencionan los siguientes<sup>14</sup>:

- *Ciudadanía política*:
  - Nuevo Código Electoral, que amplió la moción de cuotas del 30% mínimo de mujeres en las listas de candidatos para las elecciones municipales de 1999, anteriormente aplicable sólo al ámbito parlamentario. Como resultado de esta medida, las concejalas en ejercicio de la representación municipal pasaron de 15 al 31%, garantizando la presencia de mujeres en todos los concejos municipales.
  - Ley de Partidos Políticos. Dispone la obligatoriedad de la inclusión de al menos 30% de mujeres en todos los niveles de dirección territorial y funcional de las organizaciones partidarias.
  - Ley de Municipalidades. Además de incorporar el principio de equidad de género en los procesos de planificación participativa, se dispuso la institucionalización de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM) en la oferta de servicios municipales, como soporte institucional operativo al PNPEV. En este marco, el año 2002, 91 municipios de los 311 existentes ya contaban con SLIM, en tanto que en 1999 sólo 41 contaban con este servicio.
  - Incorporación del enfoque de género a las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).

---

<sup>14</sup> Estos avances se registran detalladamente en la publicación *Avances sobre Políticas Públicas de Género*, del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia en julio del año 2002.

- Resolución para que los municipios del país implementen el Modelo Municipal Participativo con Enfoque de Género (Resolución Ministerial 130/02 del Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular).
- Construcción de la Agenda Mínima de Género.
- *Ciudadanía social:*
  - Sector Educación: Disminución de la tasa de analfabetismo de las mujeres del 27,7 al 19,63% en el periodo intercensal 1992-2001. Disminución de la tasa de abandono femenina y transversalización del enfoque de género por parte de la Reforma Educativa en el diseño curricular; elaboración de indicadores y contextos de relevancia social; material educativo, guías didácticas y formación docente en el ciclo primario.
  - Programas de acceso y permanencia de niñas en la escuela; de prevención de la violencia en la escuela; de capacitación para la salud sexual y reproductiva, haciendo énfasis en la capacitación de docentes, líderes de la sociedad civil y personal operativo de Salud.
  - Sector Salud: Administración financiera por parte de los municipios del Seguro Básico de Salud, con el consiguiente incremento de partos atendidos institucionalmente por el sistema de salud de 39,2% a 49,1%; creación del Foro Nacional de Salud Sexual y Reproductiva; desarrollo de la carpeta pedagógica para trabajadores en salud y servicios desde una perspectiva de los derechos sexuales y reproductivos y desde la perspectiva de género. Capacitación a las Brigadas de Protección a la Familia dependientes de la Policía Nacional.
- *Ciudadanía económica:*
  - Una vez constatado el hecho de que las mujeres ingresan al mercado de trabajo por la crisis y en condiciones de desventaja y en sectores menos reconocidos y calificados siguiendo las pautas de política pública con perspectiva de género, hasta el año 2002 se registraron los siguientes avances:
    - En el Ministerio de Trabajo se creó la Jefatura de la Unidad de Promoción Laboral de la Mujer y se aprobó la resolución ministerial que estableció la obligatoriedad de la presencia de al menos 30% de mujeres en las

estructuras directivas sindicales. Asimismo, el Viceministerio se integró al Comité de Coordinación de la Microempresa y Microfinanzas. Inclusión en el Plan Intensivo de Empleo (PLANE) y otros similares contemplando la participación y ocupación de las mujeres.

- Se elaboraron propuestas para la inclusión de la variable género en las planillas con parámetros del Viceministerio y para la evaluación de todos los proyectos de inversión social y productivos. Se logró incorporar en la medición de la encuesta MECOVI la sección de trabajo doméstico no remunerado y el desarrollo de 15 indicadores de género, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística (INE) y con instancias académicas de postgrado de la Universidad Mayor de San Andrés.
- Decreto de Igualdad de Oportunidades de Hombres y Mujeres y aprobación de los Planes y Programas de Género que disponen la transversalización de contenidos de género en las políticas públicas, promoviendo acciones específicas en las áreas de salud, educación, desarrollo económico, participación política y ciudadana, legislación comunicación, cultura y deportes.
- Avances parciales en la inclusión de las Unidades Departamentales de Género (UDG) en el presupuesto prefectural, antes financiadas por el viceministerio del ramo y la cooperación internacional.
- Conformación del Mecanismo de Seguimiento a las Políticas Públicas de Género, como instancia propositiva, deliberativa y de evaluación en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

#### ***d. Periodo 2002-2005: avances en tiempos de crisis y transición***

Es un periodo de crisis e inestabilidad política institucional sin precedente en el ciclo democrático iniciado en 1982. Se profundizó la crisis fiscal, evidenciándose las limitaciones estructurales del modelo económico neoliberal y derivando en una crisis de Estado y en la emergencia de movimientos sociales de distinto tipo que, rebasando las capacidades institucionales, incidieron en la configuración de una nueva agenda política y económica del país.

En este marco, las políticas de género en el plano institucional se desarrollan inercialmente sobre la base de los fines y objetivos trazados en el periodo anterior.

Estabilizado el país luego de un turbulento año 2003 y la sucesión constitucional, el Gobierno reimpulso las políticas de género desde una perspectiva integral cuyos objetivos se enmarcaron en el Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres 2004-2007. Este nuevo impulso reforzó líneas estratégicas anteriores, influyendo en la profundización de las políticas de género en los tres niveles territoriales de administración política gubernamental.

El Plan tomó como referentes los lineamientos del Desarrollo Sostenible y de la Plataforma de Acción Mundial de la Mujer (PAM) aprobada en Beijing el año 1995, la CEDAW, el Protocolo Facultativo y los Objetivos del Milenio. El Plan se estructuró sobre la base de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social, gobernabilidad e institucionalidad— y sobre once de las doce esferas de especial atención de la PAM<sup>15</sup>.

En este periodo se insistió desde el Gobierno en insertar un modelo de gestión estratégica de coresponsabilidad en la transversalización de las políticas de género desde el Viceministerio de la Mujer, involucrando a los poderes del Estado, a la sociedad civil organizada, a organizaciones de mujeres y a movimientos sociales emergentes en el contexto político y social del periodo.

Pese al acortamiento del mandato presidencial y a la convocatoria a elecciones adelantadas, precipitada por la crisis política y de Estado que interrumpen las líneas de acción trazadas, desde la perspectiva del desarrollo local y de avances en el campo de inclusión de políticas de género, se destacan los siguientes hitos, que guardan relación con las acciones centrales del gobierno:

- Políticas para incorporar el enfoque de género en el Diálogo Nacional Bolivia Productiva, orientado a potenciar y fortalecer las capacidades productivas de las mujeres, mejorar la oferta de bienes y servicios facilitando su inserción en empleos más sostenibles en el marco del plan del Gobierno, el Decreto Compro Boliviano y el Desarrollo Económico Local (DEL). Se planteó una visión compartida del desarrollo municipal de las mancomunidades, junto con productores y productoras organizados y

---

<sup>15</sup> 1) la mujer y la economía; 2) la violencia contra la mujer; 3) la educación y capacitación de la mujer; 4) la mujer y la salud; 5) la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; 6) mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; 7) la mujer y los medios de difusión; 8) la mujer y el medio ambiente; 9) los derechos humanos de las mujeres; 10) la niña; 11) la mujer y la pobreza.

otros actores regionales, para establecer agendas público-privadas que promuevan inversiones concurrentes vinculadas con actividades productivas y vinculantes en los planes de desarrollo municipal y los programas operativos anuales de los gobiernos municipales.

- Otro aspecto a destacar fue el impulso a iniciativas económicas para favorecer a mujeres indígenas, campesinas y originarias a través de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario Rural (ENDAR).
- El rol del Viceministerio y su asociación con una Coalición de Organizaciones de Mujeres para impulsar la presencia activa y propositiva de las mujeres en la Asamblea Constituyente, así como en las elecciones municipales 2004. La incorporación de la moción de cuotas bajo el principio de paridad y alternabilidad en el marco de la ampliación de la representación política a favor de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.
- En el ámbito social y legislativo, además de acciones contra la violencia intrafamiliar y la progresiva consolidación operativa de servicios pertinentes en la gestión municipal en áreas metropolitanas y urbanas, se impulsaron las siguientes leyes: promulgación de la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar, ampliación de coberturas del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) a favor de mujeres en edad fértil, acceso a servicios de planificación familiar y servicio preventivo, detección de cáncer útero cervical financiados con los fondos municipales del SUMI, Ley contra la Trata y Tráfico de Personas y Delitos Conexos. Se impulsó el debate en torno al proyecto de ley contra la violencia y el acoso político, que es una respuesta de las mujeres concejales y la coalición de mujeres en contra de los múltiples casos de hostigamiento, violencia física e intimidación experimentados por las mujeres en el ejercicio de cargos de representación política, sobre todo en el ámbito municipal rural,
- Se continuó trabajando en la inclusión del enfoque de género en los principales sistemas del Ministerio de Hacienda, para que los presupuestos públicos sean sensibles a género. En este campo, se destaca el desarrollo instrumental de guías metodológicas e indicadores para evaluar el avance de políticas, programas y proyectos a favor de revertir desigualdades de género. En este marco resalta el esfuerzo por hacer efectivos modelos conceptuales y metodológicos para la elaboración de

planes y presupuestos pro-equidad de género en el ámbito local (ACOBOL-PADEP GTZ, 2006) que con carácter piloto se aplican en cuatro municipios del Chaco y en otros tres en el norte de Potosí.

## **Promesas y amenazas de un momento fundacional complejo: repensado las políticas de género desde las mujeres y la diversidad.**

Los resultados electorales de diciembre de 2005 han motivado múltiples lecturas respecto a su significado histórico, político y al análisis prospectivo de un futuro todavía desdibujado. La elección fue histórica, se sentaron las bases de un proyecto político con vocación hegemónica, a consolidarse en el marco del desarrollo de la Asamblea Constituyente y de la canalización democrática de la demanda por autonomías, que permitirán confirmar el respeto a la diversidad y darle expresión institucional.

Según Prats (Prats y otros, 2006), se removieron las capas tectónicas sobre las que se había asentado la historia boliviana de los últimos 500 años. Un mundo históricamente excluido o incluido de forma subordinada no sólo accede al poder, sino también a la hegemonía en el ejercicio del mismo. Los indios toman el poder por primera vez y lideran una amplia coalición en la que se integran subordinadamente clases medias de izquierda e intelectuales.

Sin embargo, Prats y Seleme (Prats y otros, 2006), entre otros, coinciden en que el MAS, una vez a cargo del Gobierno, tiene el gigantesco reto de agregar o articular los movimientos sociales en torno a un proyecto nacional. De no hacerlo, no podrá garantizar la gobernabilidad necesaria. Ello podría comprometer los procesos de gobernabilidad y equilibrios democráticos gestados en el ámbito local.

Una mirada completa sobre el significado histórico de diciembre de 2005 obliga a analizar las elecciones prefecturales. Dado el perfil de los prefectos electos, se evidencia que la gente decidió relegitimar, al igual que en la elección municipal de 2004, liderazgos departamentales con demostrada capacidad de desempeño en la gestión pública o con eficiencia en la función expresiva e intermediadora de la política en la jurisdicción departamental. Estos datos son centrales para proyectar las futuras tendencias de desarrollo local, la gobernabilidad municipal y la relegitimación de la democracia desde la base misma del ordenamiento territorial

del Estado<sup>16</sup>. En este marco, el enfoque de género encuentra múltiples posibilidades de ser incorporado transversalmente en el modelo de gestión pública departamental y local del país.

Un componente central del cambio operado desde diciembre del 2005 tiene que ver con el cambio en la orientación de la política económica. Tras el cuestionamiento del neoliberalismo ortodoxo implantado nacional e internacionalmente durante el ciclo democrático liberal, y sus pobres resultados, y con la aplicación progresiva de la Ley de Hidrocarburos y la nacionalización de los hidrocarburos, se intenta repositionar el rol del Estado en la definición y control de los recursos naturales estratégicos.

Este proceso ha determinado la implantación de un modelo de transferencia de la renta fiscal del gas a favor de departamentos y municipios, que los obliga a mejorar sus capacidades de gestión e inversión<sup>17</sup>. Esta disponibilidad de recursos fiscales, a los que se suman las trasferencias derivadas de las leyes de Participación Popular y del Diálogo Nacional constituyen un desafío para gestar el desarrollo local sobre el paradigma del desarrollo humano y de mayor equidad e inclusión de género y étnico-cultural. Los instrumentos están dados, falta proveerles de contenido y reorientarlos políticamente en un contexto de renovación del sistema político, de la emergencia de nuevos sujetos políticos y de mujeres que, como parte del nuevo bloque de poder, impulsen una agenda de género articulada a la dimensión étnico-cultural que asegure el aporte de mujeres indígenas, campesinas y de sectores populares autorepresentadas en espacios locales.

Si embargo, en el contexto del cambio parecen subestimarse y cuestionarse los avances importantes pero insuficientes a favor de las mujeres durante el ciclo democrático liberal agotado, que fueron invisibilizados por el afloramiento de las tensiones socioeconómicas, étnico-culturales y territoriales históricas no resueltas, así como por las corrientes societaristas que profundizan la confrontación contra

---

<sup>16</sup> El modelo de gestión municipal, apoyado desde la instancia estatal nacional como una política de fortalecimiento municipal, ha contemplado cuatro componentes fundamentales: Gobernabilidad democrática municipal; Servicios públicos municipales; Desarrollo sostenible local regional; y Gestión técnica, administrativa y financiera.

<sup>17</sup> Al presente, las administraciones departamentales y municipales son responsables de aproximadamente el 55% de la inversión pública; un 25% corresponde al ámbito local. Se estima que en próximas gestiones la disponibilidad de recursos financieros se incrementará significativamente.

la institucionalidad estatal. Pese a ello, corresponde señalar algunos aspectos que perfilan las políticas de género del actual gobierno:

- La desjerarquización de la dirección general del mecanismo institucional en el marco de la reforma de la estructura del Poder Ejecutivo, ubicándola en la estructura del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. A la fecha, el enfoque de género se refleja bajo la perspectiva de políticas y programas de justicia y de consecución de derechos humanos, privilegiando su relación con el componente étnico-cultural y de los pueblos indígenas, organizaciones y movimientos sociales.
- Se destaca la presencia de tres mujeres en el gabinete ministerial, en carteras tradicionalmente confiadas a varones y cuya designación, para algunos, responde a lógicas simbólicas inclusivas antes que a criterios de eficacia de la gestión pública.
- La restitución del Ministerio de Planificación del Desarrollo promete recuperar el sentido estratégico y la coordinación del modelo de gestión estatal en los tres niveles de administración territorial (nación, departamento y municipio), aspecto que fue descuidado durante el ciclo liberal; lamentablemente no incorpora al órgano rector de políticas de género. En este marco se menciona la aprobación del “Plan Nacional de Desarrollo por una Bolivia, Digna, Soberana Productiva y Democrática para Vivir Bien”, que en su visión de desarrollo hace referencia explícita a la equidad de género, cultural y social. Sin embargo, luego de 10 meses de gestión gubernamental la aplicación del plan encuentra dificultades operativas debido a la profundidad y magnitud de la transición política e institucional en curso.
- En el contexto de transformaciones democráticas e incluyentes, marcó un hito en la historia política electoral de la región la aprobación de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC), que dispuso la inclusión del principio de paridad y alternancia para la elaboración de listas de candidaturas a la Asamblea Constituyente<sup>18</sup>. Desde el período

---

<sup>18</sup> De 255 asambleístas electos el 2 de julio del 2006, son 88 (34,5% del total) las mujeres que representan a diferentes fuerzas políticas. El principio de paridad y alternancia del sistema electoral permitió finalmente superar el 30% de presencia de mujeres que ejercerán sus derechos políticos en este histórico espacio de deliberación de transformación del Estado y sus relaciones con la sociedad.

preconstituyente las mujeres, organizadas en torno a una coalición de redes y organizaciones, además de los planteamientos para conquistar mayores espacios de representación, han impulsado el proceso deliberativo y participativo para gestar una propuesta de reforma política denominada “Mujeres en la Asamblea Constituyente: Presentes en la Historia”, cuya construcción, aún en proceso, ha planteado estrategias de incidencia sostenida en las decisiones políticas de la Asamblea Constituyente. Si bien la moción de cuotas no es un fin en sí mismo y no garantiza la proyección de liderazgos femeninos que superen los riesgos de una actuación instrumentalizada y subordinada a lógicas patriarcales, la Asamblea Constituyente es un escenario fundacional histórico que posibilita el surgimiento y legitimación de liderazgos políticos representativos de las demandas construidas no sólo por las mujeres de distintos sectores, sino del conjunto del país. Varias de las mujeres asambleístas iniciaron sus carreras dirigenciales y políticas en los ámbitos sindicales y en espacios de representación y gestión pública en el ámbito local y regional.

## **A modo de conclusión y nuevos desafíos**

- El municipio es el espacio político administrativo con mayor potencialidad para fortalecer, avanzar, repensar y, por ende, relegitimar la democracia, el Estado de derecho, hoy en crisis, y la construcción de ciudadanía mediante procesos de inclusión y desarrollo de un concepto de responsabilidad compartida. Desde la perspectiva de construir democracia y horizontes de desarrollo “desde abajo”, debe aceptarse el escenario municipal como ámbito para “modificar ideológicamente una sociedad patriarcal, sexista y excluyente; por ello, su construcción deber ser necesariamente colectiva.” (CEPAD, 2000 p. 46) Es en el municipio donde se comienzan a rescatar experiencias y procesos concretos de búsqueda de gobernabilidad democrática con amplia participación de las mujeres. Por tanto, es importante rescatar y visualizar las experiencias exitosas y plantear modelos políticos de gestión propiciados por las mujeres para replicarse en distintos ámbitos locales, tal como lo hiciera la Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL, 2005) al reflejar las experiencias de 104 alcaldesas y concejalas en 66 municipios del país durante el periodo municipal 1999-2004.
- Si bien se ha desarrollado un interesante conjunto de herramientas para mejorar la gestión pública municipal, el enfoque instrumental, criticado

- como producto “de la tecnocracia de género”, es importante pero políticamente insuficiente. Puede garantizar grados de legitimación y eficacia de la gestión local en la medida en que se relacionen a un horizonte claramente visualizado de transformaciones políticas de corto y largo plazo en la relación entre hombres y mujeres. Por ello, una estrategia política que incida en transformaciones políticas y sociales requiere de sujetos políticos que la conduzcan en los distintos ámbitos territoriales; en este caso, requiere de mujeres que le den contenido ético, político y estratégico en el tiempo.
- Compartiendo el criterio de que la desigualdad de género no tiene una causa única y que no es suficiente para explicar ni resolver otras injusticias sociales y culturales, es posible concluir lo siguiente: en sociedades complejas, profundamente desiguales y diversas, como la boliviana, la legitimación política de la agenda pública por mayor equidad de género y su traducción en procesos de planificación, formulación de políticas y asignación de recursos dependerá de su grado de articulación y complementación con la dimensión étnico-cultural, plasmando un horizonte intercultural de convivencia y de reducción de las desigualdades económicas y sociales presentes en el ámbito regional y local. Desde lo local, no puede abandonarse esta perspectiva.
  - En el marco de avances en materia de políticas públicas de género, son las políticas de reconocimiento (inclusión y reconocimiento de derechos de ciudadanía política y la lucha contra el reconocimiento de la violencia intrafamiliar como delito de orden público) las que mayor acompañamiento y legitimidad social han tenido en el país. No ocurrió lo mismo con políticas de reconocimiento de derechos de última generación (derechos sexuales y reproductivos) o con aquellas de enfoque redistributivo, debido a problemas estructurales de la economía y a la precariedad del Estado, profundizada con la implantación de políticas neoliberales. Sin embargo, la reconducción de políticas económicas que potencian el rol del Estado, y el modelo de planificación, gestión estatal y de transferencias fiscales cada vez más descentralizado, abren un horizonte de posibilidades para la implantación de políticas y programas regionales y locales orientados a revertir las desigualdades de género, culturales y socioeconómicas históricamente no resueltas.
  - En el ámbito municipal “siguen siendo perentorias las medidas de acción positiva que permitan el acceso de la mujer a los puestos de poder”, pero

éstas no son suficientes ya que, además, es necesario fortalecer estos espacios mediante un apoyo integral para las mujeres que, “forzadas a dar respuesta a los deberes que una representación pública les asigna, se ven obligadas a romper numerosas barreras sociales de cara al ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos” (ACOBOL, 2005). Ello explica el hecho de que sean pocas las mujeres que construyen liderazgos sólidos y sostenidos o que lleguen en mayor número a ocupar el cargo electivo de alcaldesas en distintas regiones del país.

- Las competencias de los gobiernos locales están vinculadas a la generación de políticas de desarrollo y prestación de servicios relacionados con necesidades básicas y concretas —muchas de ellas reconocidas como derechos humanos— de sus poblaciones, teniendo como modelo de gestión la planificación participativa y los procesos verticales de coordinación y concurrencia con otros niveles de administración territorial del Estado. Por tanto, una política de desarrollo local que efectivamente responda a las necesidades y demandas de las mujeres en el proceso de formulación, articulación e implementación de los planes de desarrollo departamental (PDD) con los planes de desarrollo municipal (PDM) y los planes operativos anuales (POA), podría retomar y ajustar el enfoque basado en la identificación de necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres desarrollado por Moser, didácticamente planteado por Barrig (1999) y que Young, ya en 1991, visualizaba como la respuesta a necesidades inmediatas a partir de encontrar su conexión potencial con transformaciones estratégicas para revertir relaciones intergeneracionales desiguales en la vida concreta de las mujeres. Ello supone articular el corto plazo con el largo plazo, lo instrumental con lo político, de modo que en última instancia incidan en el empoderamiento y autonomización de las mujeres. Ejemplos de estas articulaciones pueden darse en programas como el PLANE, la provisión de servicios como el Desayuno Escolar, de servicios sociales diversos, etc.
- Se ha demostrado que los momentos de mayor agregación social y política respecto a demandas específicas de las mujeres se dieron cuando mediaron estrategias colaborativas, a partir de la consolidación de alianzas y coaliciones político-sociales de distintos sectores de mujeres comprometidas con la lucha por la equidad. Un fundamental rol articulador de los procesos locales ha jugado y juega el movimiento asociativo de alcaldesas y concejalas de

Bolivia en el territorio nacional, movimiento que ha institucionalizados brazos departamentales liderando la constitución de alianzas estratégicas con la sociedad civil e impulsando la agenda de las mujeres en el ámbito municipal.

- El movimiento de mujeres, en cuya vanguardia están mujeres de la clase media y del área fundamentalmente urbana, organizadas en torno a redes de ONG, ha tenido incidencia política relativamente importante en la agenda de los gobiernos del ciclo liberal durante la anterior década. Sin embargo —pese al esfuerzo teórico y conceptual por articular las dimensiones género, clase y etnia e impulsar algunas acciones y recomendaciones en esta dirección— no ha logrado constituirse en un movimiento agregador de los intereses de las mujeres indígenas, campesinas y de sectores populares, presentes, aunque sin liderazgos visibles y a veces instrumentalizadas, en el seno los movimientos sociales emergentes y protagonistas del cambio político operado a partir del año 2002.
- La anterior constatación plantea un desafío en las organizaciones comprometidas con la equidad ínter género. Los avances democráticos han abierto espacios para procesos de inclusión histórica de sectores antes excluidos, dando paso a la autorepresentación de los mismos y a su posicionamiento como conductores de la gestión política. En este marco, se destaca la mayor presencia política de mujeres campesinas, indígenas y de sectores populares subalternos, dato incontestable de la realidad que obliga a repensar, reconstruir y relanzar un enfoque de género que parta de la elaboración conceptual e identificación de las formas particulares de subordinación y discriminación de las mujeres en estos sectores, tomando en cuenta sus prioridades. Esta reconstrucción colectiva debe hacerse sin “maternalismos” ni actitudes que hoy el discurso “descolonizador” interpela y que la democracia permitió visibilizar. En este proceso, las mujeres de sectores populares ya no quieren ser invitadas ni participar de manera subordinada; quieren y deben ser coprotagonistas.
- Las políticas públicas regionales y locales, para ser eficaces, deben orientarse a revertir injusticias de género, étnico-culturales y socioeconómicas, y a conciliar lo ciudadano con el comunitarismo culturalista emergente. Deben poder conciliar libertad con igualdad, democracia representativa con democracia participativa, lo universal con lo particular, el enfoque de la diferencia con el de la igualdad. Sin embargo, no deberán perderse de vista

conquistas civilizatorias y universales inherentes a las reivindicaciones de género, a veces incompatibles con “usos y costumbres” y prácticas culturales aparentemente igualitaristas pero profundamente patriarcales, autoritarias y discriminatorias. Por ello, el municipio es un espacio privilegiado para gestionar un diálogo intercultural sostenido y aplicar creativamente principios de complementariedad y respeto a derechos humanos histórica y universalmente reconocidos.

- Finalmente, pese a la gran e incuestionable legitimidad del proceso de cambio abierto con el gobierno de Evo Morales, y tomando en cuenta el comportamiento de la conflictividad social y las contradicciones aún presentes durante los primeros meses de gobierno, es posible afirmar que persiste y no se ha resuelto la polarización fragmentada y territorializada de visiones políticas, sociales y económicas. Esta constatación obliga a reconocer que las rupturas territoriales, sociales, étnico-culturales y económicas continúan, así como a visualizar el potencial rol de las mujeres no como instrumentos de la conflictividad sino como constructoras de espacios de deliberación que prevengan soluciones violentas, autoritarias y antidemocráticas.

## Bibliografía

- ACOBOL (2005). *Experiencias de alcaldesas y concejalas de Bolivia: nuestra contribución a los municipios*. La Paz: AECL.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Cuaderno de consulta municipal con enfoque de género*. La Paz, Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL).
- ACOBOL- PADEP/GTZ.(2005). *Proyectos, planes y presupuestos municipales pro equidad de género*”. La Paz. Varios documentos inéditos.
- ACOBOL, Viceministerio de la Mujer y Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana –DDPC (2003). *Equidad de género en el modelo de Gestión Municipal Participativa*. La Paz: USAID y FAM.
- Barragán, Rossana (2005). “Los recursos del Estado, su distribución y debate”, en *Barataria*, Año 1, No 3. La Paz: Editorial Malatesta.
- Barrig Maruja (1999). “Planificación Estratégica” en *Mujeres al timón: más allá del Cairo y Beijing*. Flora Tristán y otros. México: Fundación Ford.

- Brockmann, Erika (2000). “Mujeres en el Parlamento, avances, obstáculos y desafíos en la construcción y ejercicio de la ciudadanía política” en *Noches Parlamentarias: Mujeres, una apuesta de futuro*. La Paz: FUNDAPPAC y Fundación Konrad Adenauer.
- CEPAD (2000). *CODEL, el principio del desarrollo*. Santa Cruz de la Sierra: CEPAD.
- Ministerio de Desarrollo Humano (1994). *Informe sobre el Avance de las mujeres en Bolivia*. La Paz, Comité Nacional Preparatorio de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2000). *Bolivia, cinco años después de Beijing sobre el avance de las mujeres en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006). “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Ministerio sin cartera responsable de Participación Popular (2005). “Informe de Gestión: Gloria Ardaya Ministra sin cartera”. La Paz. Documento inédito.
- PNUD (2000). *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia-2000*. La Paz: PNUD.
- Portocarrero, Patricia (1987). “Propuesta curso regional andino 'Hombres, mujeres y desarrollo'”. La Paz. Documento inédito.
- Prats, J. y otros (2006). *Bolivia: Escenarios futuros: nueve enfoques de la nueva coyuntura política*. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria - fBDM.
- Tapia, Luis (2003). “Conflicto fiscal en la democratización contra el estado de derecho neoliberal” en *Retos para la democracia en la coyuntura*. Serie Críticas y propuestas. La Paz: fBDM.
- Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia (2002). *Avances: Políticas Públicas de Género*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.
- Viceministerio de la Mujer (2003). *Análisis de equidad de género en Bolivia 1992-2002*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible.

---

(2005a). *Mujeres y hombres en cifras: brechas de género*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible e Instituto Nacional de Estadística (INE)

---

(2005b). *Plan nacional de políticas públicas para el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres 2004-2007*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible.

## Panel 2

# Modelo de desarrollo productivo y migración

### **Introducción**

Contenidos relacionados con los planes nacionales de desarrollo en el país, políticas de desarrollo productivo y rural, propiedad y usufructo de la tierra y políticas de empleo y microempresa fueron abordados por Lourdes Montero al inicio del panel.

A partir de la intervención de Alicia Girón, investigadora mexicana, se abordó el estado de situación de las políticas públicas y sus efectos en las relaciones de género, tomando en cuenta posibles escenarios de la política pública a favor o en contra de mejores condiciones de vida para las mujeres, en el actual contexto latinoamericano y en el marco de la crisis de la política neoliberal.

La presentación de la problemática de migración —con la presentación del video “Venciendo el miedo” guionizado por Maria Morales y producido por CEFREC— generó muchos aportes y reflexiones. Al finalizar su intervención, Maria Morales hizo hincapié en la realidad de miles de mujeres bolivianas migrantes y la lucha por defender sus derechos.



# Las políticas públicas de género en el marco del desarrollo económico

*Lourdes Montero\**

Como un importante insumo para la discusión, y a manera de introducción al tema de desarrollo económico, empleo y sus consecuencias en la vida de las mujeres bolivianas, me he permitido preparar una síntesis histórica de los distintos procesos de la última década. Ello implica, cuando menos, dos miradas: una centrada en los planes de género en las distintas instancias en que se han desarrollado y otra, con muchas más potencialidades de incidencia, desde las diversas políticas de los sectores pertinentes al tema.

En ese marco histórico, complemento el análisis con una mirada personal — y quisiera enfatizar lo de personal—, ya que he escuchado en diversos espacios un abanico de interpretaciones sobre el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del Presidente Evo Morales, en sus diferentes versiones y con interpretaciones muy distintas para la lectura de un mismo texto.

---

\* Doctorado en Desarrollo económico laboral Universidad Autónoma de México. Diplomado en Género y Desarrollo, CIDES-UMSA. Fue responsable de Género y trabajó en la SAG. Investigadora del PIEG-UMSA, México, Investigadora de CEDLA. Viceministra – Viceministerio del Micro y Pequeño Productor. Actual Directora Ejecutiva de Gregoria Apaza.

## Los avances en los planes de género

La sistematización aquí presentada es un proceso colectivo<sup>19</sup> cuya intencionalidad está dirigida a identificar con claridad los énfasis que cada Plan de Equidad de Género ha asumido desde las distintas áreas que los gobiernos le han asignado: Subsecretarías de Asuntos de Género, Viceministerio de la Mujer, Dirección de Género y, en su inicio, ONAMFA.

Marco programático	Principal énfasis
Periodo 1992-1993. Plan Decenal de Acción para la Niñez y la Mujer.	Transitar desde una visión de grupo vulnerable o población objeto hacia una institucionalización de la perspectiva de “mujer y desarrollo”.
Periodo 1993-1997. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Bolivianas.	Género, aspecto ineludible en el marco del desarrollo humano. Se privilegia el problema de la violencia y sus mayores logros, centrados en la legislación y los SLIMSe inician proyectos piloto en: trabajo y productividad, desarrollo rural y poder local. Visión multidimensional que busca “convertir a las mujeres en actoras y gestoras del desarrollo”.
Periodo 1997-2002. Plan Nacional de Equidad de Género (2001-2003). Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia (2001-2002). Programa de Reducción de la Pobreza Relativa de la Mujer	Se sustituye el paradigma del desarrollo humano por el de desarrollo integral sostenible, centrado en las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Las políticas sociales se centran en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y el Diálogo Nacional. En este periodo el problema de género no amerita un tratamiento específico y su disposición es ser transversal. Se establece la relación entre pobreza y género sin plantear como problema las relaciones de poder.
2002. Plan Quinquenal Mujer ciudadana	Marco de la ciudadanía política, ciudadanía económica, ciudadanía social y ciudadanía intercultural. Las áreas estratégicas definidas son: participación política, violencia intrafamiliar, derechos sexuales y reproductivos, propiedad de la tierra, la identificación, la educación, la salud y la vivienda.
2004-2005. Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres (conocido como Plan Estratégico Institucional PEI).	Se propone ampliar el acceso y control de las mujeres a recursos productivos a través de la transversalización y la discriminación positiva. En ese marco, se enfatiza el trabajo en el Diálogo Nacional Bolivia Productiva, mayor participación de mujeres en el Compro Boliviano y el Plan de Reactivación Minera.

<sup>19</sup> Este apartado se basa en el texto *Análisis de equidad de género en Bolivia 1992-2002*, Viceministerio de la Mujer, 2003.

En el primer periodo, cuando las políticas de género comienzan a gestarse, forman parte del Plan Decenal de Acción para la Niñez y la Mujer. Lo que intenta básicamente este Plan es transitar desde una visión de grupo vulnerable o población objeto hacia una institucionalización de la perspectiva de mujer y desarrollo.

Hasta ese momento, estábamos enmarcadas y marcadas como población vulnerable, junto con ancianos, discapacitados, niños y niñas en situación de extrema vulnerabilidad. Lo que se intenta hacer, aunque no llega a plasmarse en políticas concretas, es marcar las líneas de lo que sería la perspectiva de Mujer y Desarrollo.

Como se puede constatar, todavía el concepto continúa siendo “mujer” y no transitamos hacia la apropiación y uso del concepto de género, que se refiere con mayor propiedad a la construcción social de la desigualdad.

En el siguiente periodo surge el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Bolivianas. La creación de la Subsecretaría de Asuntos de Género fue uno de los aspectos centrales para definir el así llamado modelo de desarrollo humano.

En el marco conceptual de desarrollo de este periodo, se determinó que no se podía hablar de desarrollo humano si no hablábamos de la concepción de género como una categoría que aludía a las relaciones de poder construidas culturalmente entre hombres y mujeres.

En términos operativos y de búsqueda de impacto, se privilegia el problema de la violencia. Sus mayores logros se centran en la legislación; es el periodo de la Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica, Ley 1674, y se crean los servicios legales integrales municipales. Hay una intencionalidad de centralizar la problemática de género en su expresión más visible: la violencia como uno de los problemas que mayor impacta en la calidad de la vida de las mujeres.

Con menor visibilidad, y en una lógica de mayor institucionalidad del tema de género, también se inician proyectos piloto en trabajo y productividad, desarrollo rural y poder local, que son los temas que están buscando impactar en los ingresos de las mujeres urbanas y rurales; sin embargo, se quedan como proyectos piloto o propuestas escritas sin resultados demostrativos.

Lo que resaltaría de este periodo es la visión multidimensional que busca convertir a las mujeres en autoras y gestoras del desarrollo; es como un paso más

en el proceso de salir de la visión de victimización del grupo vulnerable, que nos delimitaba a simples objetos de la política asistencialista y se concreta en esta multidimensionalidad del accionar político, social y económico de las mujeres.

Luego tenemos el periodo 1997-2002 que, esencialmente, sustituye el paradigma de desarrollo humano por el de desarrollo integral sostenible, centrado en las necesidades básicas insatisfechas, sobre todo para dirigir y focalizar las políticas de combate a la pobreza. En este periodo tenemos como paraguas el Plan Nacional de Equidad de Género y como subprogramas el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia y el Programa de Reducción de la Pobreza relativa de la mujer.

Las políticas sociales se desligan completamente de las políticas económicas en una lógica compensatoria de las consecuencias inevitables y no buscadas de un grupo de “perdedores” en el modelo neoliberal. Ustedes todavía deben recordar —porque los tiempos de los paradigmas de desarrollo que hemos transitado son muy cortos— con cuanta ilusión se participó activamente de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza a través del Diálogo Nacional.

En este periodo, toda la política se centra nuevamente en revertir la pobreza (o, cuando menos, en minimizarla lo suficiente como para detener los conflictos sociales de corte distributivo). Para ello se utiliza una elaborada y casi exquisita medición (conteo) de los pobres a través de una excesiva atención a lo que se denominaba “necesidades básicas insatisfechas”.

Es un nuevo modelo de desarrollo donde el problema de género no amerita un tratamiento específico puesto que se supone transversal (las mujeres se presentan como las más pobres entre los pobres). Hay una asimilación y traslape entre mujer y pobreza que desdibuja las diferencias intragenéricas.

En esta lógica se retoma con mucho énfasis la tesis de “la feminización de la pobreza”, más que como una constatación de la realidad, como un eslogan político. Por tanto, se reconoce que hay un problema que revertir pero sólo en su expresión más visible, como un control del síntoma sin cuestionar la enfermedad. Así, en este periodo no se discuten ni se toman en cuenta las relaciones de poder que generan la exclusión.

Volvemos a una visión de grupo vulnerable, debemos atender a los pobres más pobres y ellos serán sujetos de la intervención política, en tanto que los otros

no pues son sujetos plenos que pueden desarrollarse. Así, se trata de administrar la pobreza por sus posibles connotaciones políticas, y no necesariamente erradicarla.

El 2002 se plantea el Plan Quinquenal Mujer Ciudadana y su contexto es el despliegue de un enfoque de la ciudadanía política, la ciudadanía económica, la ciudadanía social y la ciudadanía intercultural

Discursivamente, volvemos nuevamente a una visión multidimensional de la situación de las mujeres. Su gran virtud radica en el reconocimiento de que necesitamos hablar y plantearnos la pobreza no como un hecho natural contra el que hay que enfrentarse, sino como el derecho a una ciudadanía económica, que implica conceptualmente reconocer las facultades de las mujeres para que puedan ejercer su derecho al empleo, su derecho a la producción.

Éste es un periodo de vertiginosos cambios políticos; por ello las propuestas no pueden ser ejecutadas (a veces ni difundidas) puesto que hay planes de equidad que duran sólo seis meses y no logran concretarse.

Por ello, más que una evaluación de resultados concretos, lo que intentamos hacer aquí es revisar cómo hemos ido transitando discursivamente por diversos marcos conceptuales, concepciones del desarrollo e incluso propuestas ideológicas diversas sobre cómo encarar el tema de las políticas de género, con grandes problemas de continuidad. Cada gobierno buscaba reinventarlo todo y, por tanto, el plan anterior era dejado de lado sin un mínimo aprendizaje o evaluación, para sustituirlo por otro discurso. Sin embargo, el costo era muy alto puesto que el construir el nuevo discurso ocupaba demasiado tiempo, y la ejecución y concreción de las políticas públicas se demoraba tanto, que ya cambiaba nuevamente el gobierno. Por ello, las instancias de equidad de género se llenaron de todas estas expresiones de deseos en forma de consultorías, evaluaciones, propuestas en papel y, sobre todo, de proyectos y programas de desarrollo económico y búsqueda de mejores condiciones económicas para las mujeres.

Podemos poner como un doloroso ejemplo concreto lo que ocurre en el actual gobierno. El Plan Estratégico Institucional (PEI), que con mucho esfuerzo logró reunir recursos económicos considerables por haber sido heredado del anterior gobierno, no puede hasta hoy ponerse en marcha y tener resultados concretos. Sin querer hacer una evaluación crítica de la consistencia de sus

contenidos, el tema económico tenía muchos componentes interesantes, entre ellos: la propuesta de ampliar el control y el acceso de las mujeres a recursos productivos a través de transversalización y discriminación positiva, como resultado del trabajo en el Diálogo Nacional Bolivia Productiva; la propuesta de una mayor participación de las mujeres en el Compro Boliviano y el Plan de Reactivación Minera. ¿Acaso no suenan pertinentes estas propuestas en el actual contexto? Creo que no se construye nada sin haber aprendido las lecciones del pasado, y en políticas públicas de género tenemos mucho escrito.

A continuación, quisiera hacer un resumen del tratamiento de género en políticas sectoriales, porque vamos a ver que la creación de una Instancia estatal de asuntos de género no necesariamente implica que el conjunto del gobierno asuma la búsqueda de la equidad como una meta.

## **Las políticas sectoriales y su transversalidad de género**

### *Desarrollo productivo rural*

La política más importante es la Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA), que va cambiando de nombre aun cuando el fondo de la política de transformación productiva del agro no cambia. Es decir, se trata de un mismo documento que sistemáticamente se va reciclando, aumentando, enfatizando, pero que mantiene su esencia. Y ello, porque plantea problemas estructurales que resultan pertinentes para cualquier gobierno, entre ellos:

- Redistribución, saneamiento y titulación de tierras.
- Tecnología y asistencia técnica.
- Servicio de apoyo a la producción (transporte y comercialización)
- Acceso a mercados.
- Infraestructura productiva
- Manejo sostenible de recursos naturales.

No hay un reconocimiento explícito del sujeto de intervención, es decir, mujeres productoras, mujeres campesinas, hombres campesinos, hombres productores, puesto que se suponía neutral y, por lo tanto, iba a llegar a todos los sujetos del área rural. No se hace referencia explícita al tema de equidad de género, a la división sexual del trabajo ni a los roles que las mujeres productoras podrían asumir.

Justo en el último periodo de este modelo de desarrollo, se lo enlaza con las denominadas “estrategias de cadenas productivas”. Posteriormente, en el Diálogo Nacional Bolivia Productiva se habla de las “estrategias productivas integrales”, que eran desarrolladas a partir de los municipios, y desde allí se suponía que íbamos a poder identificar los cuellos de botella para definir cuáles eran los productos prioritarios a los cuales íbamos a apostar como país para lograr el desarrollo económico.

Si bien en el proceso hay un esfuerzo grande para incorporar el enfoque de género, como se trabaja desde el proceso productivo, no hay una visibilización específica de los problemas que confrontan las mujeres por la no titulación de la tierra, el no acceso a la tecnología, la falta de servicios de apoyo a la producción que, obviamente, constituyen un marco estructural para que las mujeres en el campo sean el eslabón más débil y más pobre de toda la cadena productiva nacional.

### *Propiedad y usufructo de la tierra*

La década se caracteriza por la aplicación de la Ley INRA, que buscaría “asegurar la equidad en las políticas de distribución y aprovechamiento de la tierra”.

La Ley INRA es explícita en cuanto a la titulación conjunta de hombre y mujer como propietarios, y esto es producto del trabajo específico del movimiento mujeres y de las organizaciones de mujeres campesinas, tanto como de las instancias estatales de género.

No sé si ustedes lo recuerdan, pero desde 1952 la titulación de la tierra se daba a la familia, y en ese concepto de familia se privilegiaba al jefe de hogar. Entonces, el título era la tierra era inscrito a nombre del esposo, tratando de preservar la unidad familiar. Sin embargo, en la Ley INRA ya tenemos un avance porque la titulación es conjunta.

Si bien es muy importante rescatar este principio, también debemos reconocer que la Ley INRA tiene problemas estructurales; no resuelve el tema del minifundio; es muy lenta en definir si el latifundio es productivo o no y, por tanto, reversible al Estado; hay una superposición de títulos y todo un proceso de discusión sobre la titulación; hay, finalmente, una extremada lentitud en el saneamiento de la tierra. Esto influye para que en la actualidad las mujeres mantengan todavía muy bajos niveles de propiedad de la tierra en el ámbito rural.

El otro tema que surge en esta década es la titulación colectiva de la tierra, es decir, se dan títulos comunitarios a las comunidades de base ya sean indígenas o campesinas, sin embargo no necesariamente favorecen a las mujeres puesto que ello implica procesos de reconocimiento social y cultural de equidad de género que no necesariamente se practican en la realidad en las comunidades campesinas indígenas.

### *Políticas de empleo*

Durante el decenio se limitan a poner énfasis en la capacitación como medio para mejorar las condiciones de inserción laboral de la población. Sin embargo, sin un modelo productor de empleo, sin regulación del mercado de trabajo y sin crecimiento económico en sectores estratégicos, la capacitación sin inserción laboral sólo genera mayor insatisfacción y vulnerabilidad.

Estamos en pleno periodo neoliberal y con él, una hipótesis: las personas, mientras más se capacitan, mayor posibilidad tienen de insertarse en el mercado de trabajo, tener mejor salarios, tener mejores empleos. Así, toda la política pública se centra en mejorar las condiciones de capacitación, suponiendo naturalmente una mejor inserción laboral. Sin embargo, esta hipótesis no considera que estamos en un modelo intensivo en capital que no es productor de empleo; tenemos un patrón de desarrollo de exportación de materias primas, lo que hace que la industria, la manufactura, los servicios y el comercio no crezcan y generen la cantidad de empleos que necesita la sociedad. Por tanto, por más capacitación que reciba la persona, no hay una demanda del mercado laboral.

En este periodo no se emprendieron planes lo suficientemente amplios y sostenibles de generación de empleo, puesto que se trataba de “enfrentar el problema del empleo desde una óptica que no cuestione la estabilidad económica”, lo que implica dejar en manos de los actores privados empresariales y la inversión el crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo.

Por último, se propone el PLANE y Pro país como planes de emergencia y como estrategia de subvención al consumo, más que como políticas de empleo transitorio. En la teoría económica, si se constata que hay una caída en la demanda del consumo, es decir, si compramos menos cosas porque no tenemos ingresos, se aplican políticas de *shock* para inyectar dinero a la economía y volver a las tasas de consumo anteriores.

En Bolivia, desde el Plan de Emergencia del presidente Paz Estensoro hasta nuestros días, hoy con el nombre de PLANE y Pro país, se busca subvencionar el consumo para que las empresas vuelvan a reactivarse y contratar trabajadores, en una mirada optimista del funcionamiento de la economía de libre mercado. Sin embargo, el PLANE y el Pro país jamás podrían enfrentar un modelo no productor de empleo. En el caso concreto de los mencionados planes, los resultados son negativos en muchos aspectos, entre ellos: los puestos de trabajo no son necesariamente ocupados por desempleados sino por fuerza de trabajo de reserva que estaba dispuesta a salir al mercado por los salarios mínimos (por ello la gran cantidad de mujeres que se inscriben en este plan) y al mismo tiempo distorsiona el mercado de trabajo llevando los salarios a la baja, especialmente de los obreros y de todos los asalariados en su conjunto.

Junto a los programas de empleo de emergencia, desde hace diez años intentamos la promoción de la microempresa desde distintos puntos de vista. La microempresa es llamada autoempleo, el verdadero generador de empleo, la base del desarrollo. Se pone mucho énfasis en las virtudes de la microempresa y sus capacidades de transformación rápida versus la gran empresa, que es más bien lenta, con mucha tecnología. Por tanto, los distintos gobiernos han tratado de que la microempresa se convierta en ese generador de empleo que la sociedad tanto necesita.

Sin embargo, desde 1985 tenemos una gran avalancha de desempleados que han pasado a formar parte del ejército informal. En ese momento la microempresa se constituye en el principal colchón para el desempleo, y como no existían los niveles de informalidad actual, las microempresas tienen réditos y tienen éxito. Sin embargo, cada vez hay más desempleados que crean sus microempresas y por lo tanto ese colchón del desempleo llega a saturarse.

Hoy tenemos tantos trabajadores en la microempresa que ya es imposible que podamos competir y ganar lo suficiente para tener un ingreso digno, y entonces la microempresa se convierte en un subempleo escondido, con una imposibilidad de mejorar las condiciones de trabajo. Lo que vemos cuando exploramos más en ella es explotación de pobres por pobres y, obviamente, ese círculo de pobreza es muy perverso.

En apoyo a este crecimiento del empleo desde la microempresa, hay todo un despliegue de programas de cooperación internacional —en algunos casos de

donación, en otros, de préstamo— que buscan mejorar el rendimiento de la micro empresa a través de apoyo a las prácticas de comercialización o mejoramiento tecnológico y capacitación técnica. Podemos poner como ejemplos el PROCAL, el PROMIN y el SAT, que en algunos casos cuentan con políticas afirmativas para las mujeres, pero que sin embargo son absolutamente insuficientes para un modelo de desarrollo que estaba generando un desempleo estructural imposible de parar con políticas que obviamente no podían competir con las grandes empresas que estaban exportando los recursos naturales y que dirigían las ganancias hacia otros rubros y países, y no necesariamente hacia el mercado interno.

## **La propuesta del Plan Nacional de Desarrollo**

El Plan define una serie de sectores de la matriz productiva que, al mismo tiempo, adquieren características privilegiadas de actor económico susceptible de ser favorecido por políticas de incentivo al desarrollo. A manera de punteo, voy a señalar los aspectos centrales de la propuesta.

Para la aplicación de las políticas económicas se distinguen claramente dos categorías:

### ***Sector estratégico: generadores de excedentes***

- *Hidrocarburos*
- *Minería*
- *Electricidad*
- *Recursos ambientales*

Estos sectores, productores de riqueza, deben subvencionar a su vez el desarrollo de aquellos que sí podrían generar, a través del empleo, mejores condiciones de vida.

### ***Sector estratégico: generadores de empleo e ingresos***

- *Industria, manufactura y artesanía*
- *Turismo*
- *Desarrollo agropecuario*
- *Vivienda*
- *Comercio, servicio de transportes, otros servicios*

### *Políticas productivas selectivas*

La política nacional tiene el objetivo de desarrollar simultáneamente tanto el sector estratégico, que es intensivo en capital, como el generador de empleo, que incluye a la agropecuaria y la industria. La política productiva será de incentivos a la formación de agrupaciones y asociaciones empresariales, como consorcios y diversas formas de conglomerados que combinen diferentes tamaños y formas de organización de la producción, favoreciendo la integración horizontal y vertical.

De la misma manera, la política pública productiva priorizará el desarrollo rural. Esta visión de lo rural asume que el desarrollo agropecuario, el forestal y el territorial tienen relaciones complementarias que serán fortalecidas por el Estado.

### *La política comercial estratégica*

Se centra en el aprovechamiento complementario del dinamismo de la demanda externa y de las potencialidades del mercado interno, lo cual significa un cambio del enfoque orientado a las exportaciones.

La política de comercio exterior es parte de la nueva modalidad de relacionamiento internacional, centrado en un patrón exportador diversificado y con mayor valor agregado.

Esta política implica criterios de selectividad en la aplicación de incentivos fiscales, financieros e institucionales, y en la implementación de medidas a la importación, con el propósito de proteger el mercado interno.

Se dice que la política comercial estratégica se centra en el aprovechamiento complementario del dinamismo de la demanda externa por recursos naturales y de las potencialidades del mercado interno. Lo novedoso es el mercado interno porque antes planteábamos que la lógica era aprovechar las oportunidades del mercado externo y no considerábamos la potencialidad de un mercado interno. Ello implica un cambio en el excesivo apoyo a las políticas orientadas a las exportaciones y el peso que se les asignaba. La política de comercio exterior no tiene cambios significativos, incluso cuando se muestra una búsqueda para cambiar el patrón exportador exclusivamente centrado en recursos naturales por un patrón exportador diversificado. En el plan esto se plantea como una buena intención, pero sin una lógica industrializadora que nos permita llevarla a cabo; esta política implica criterios de selectividad en la aplicación de incentivos fiscales financieros e institucionales.

### ***La política de inversiones***

La Nueva Política Productiva tiene como herramienta central una estrategia de inversiones que pone énfasis en el sector público sin descuidar el rol de la inversión extranjera directa (IED) y de la privada nacional.

La nueva política asigna a la inversión pública un rol productivo en función de las prioridades de la matriz productiva orientadas a lograr los objetivos del "Vivir Bien".

### ***Política de financiamiento al sector productivo (Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo, SINAFID)***

El SINAFID, a través de la Banca de Desarrollo (Financiera Boliviana para el Desarrollo Productivo), se constituye en el mecanismo de redistribución del ingreso nacional.

Este sistema integrará a las instituciones financiera mixtas y públicas (NAFIBO, FONDESIF, FNDR y FPS) en una entidad de financiamiento para el desarrollo, canalizando desde un segundo piso, a través de entidades privadas solidarias del sector, recursos para financiar inversiones de largo plazo, privilegiando la producción agropecuaria, además de la micro, pequeña y mediana empresa rural y urbana.

Asimismo, se llegará con inversión en infraestructura productiva y social a los niveles municipales, regionales y departamentales que apoyen al proceso productivo, con un énfasis en la inversión social.

La política de financiamiento al sector productivo o Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo es una de las cosas más novedosas de la propuesta de desarrollo. Ya hubieron diversas declaraciones de distintos funcionarios públicos en sentido de que esta banca productiva implicaría que podamos acceder a créditos con un interés anuales de un solo dígito, es decir, menor es al 10% anual, con lo cual la tasa de interés bajaría como catorce puntos, de modo que podríamos pensar que es un crédito subvencionado para la producción. Sin embargo, todavía no se han desarrollado instrumentos propios para que no pase lo que ya nos ha pasado con toda nuestra banca de desarrollo, es decir que los privados, prestándose un bien público, no lo devuelvan.

### ***La política de innovación y desarrollo tecnológico***

Uno de los elementos del cambio del patrón exportador primario consiste en la industrialización y agregación de valor a los productos generados. Este proceso requiere la incorporación de tecnología, tanto al nivel de equipamiento como en el manejo de problemas de producción y la inclusión de nuevos y mejores productos para el mercado.

Tal política será operacionalizada a través de la conformación del Sistema Boliviano de Innovación, que vincula a los centros científicos y tecnológicos con los centros productivos, tanto para desarrollar soluciones de base tecnológica a las demandas productivas como para incorporar conocimientos a los procesos de generación de productos.

### ***La política de empleo***

En la perspectiva de largo plazo se afectarán las variables estructurales del desarrollo económico, buscando favorecer actividades intensivas en trabajo e ingresos, mientras se desarrollan instrumentos dirigidos a consolidar legal e institucionalmente las diferentes formas de organización de pequeños productores urbanos y rurales.

De cara al mediano plazo, los esfuerzos se orientarán al desarrollo de cambios normativos e institucionales que garanticen la generación de empleo digno. Se trata aquí de garantizar condiciones productivas, a través de los instrumentos de política económica; de establecer normativas, como la vigencia plena de la legislación protectora; de garantizar la promoción de las organizaciones de trabajadores, de promoción del empleo y la capacitación laboral; y también de garantizar el desarrollo de acciones de promoción empresarial.

Para lograr cambios en el corto plazo, se desarrollarán medidas de estimulación de la demanda agregada a través de la subvención a la reconversión laboral, la dotación de capital semilla y el empleo de emergencia (PLANE, PIE y PROPAÍS). Programas como el Compro Boliviano y las ferias a la inversa tendrán impacto inmediato en el empleo, sobre todo en el ámbito rural.

El plan presentado es sólo un gran paraguas bajo el que ya tenemos que comenzar a aterrizar estrategias y planes concretos, porque todavía seguimos en un marco conceptual no operativizado, por lo que no hay responsables concretos.

Nosotros, por nuestra parte, tenemos que buscar una mirada distinta, una mirada sectorial para el enfoque de género.

Sabemos que no tenemos posibilidades de influir a través de la instancia de género, que ha sido desjerarquizada. Por lo tanto, deberíamos concentrarnos en ver estos grandes temas y su desarrollo; tierra, recursos naturales, políticas de empleo, políticas de industrialización, apoyo a la microempresa. Todo ello implicaría realmente una política de género siempre y cuando tengamos acciones afirmativas que aseguren que las mujeres van a recibir esos beneficios de un Estado social, es lo que nos plantea el gobierno actual.

Hasta ahora, en el plan y en las acciones gubernamentales no hemos visibilizado la voluntad política del gobierno de favorecer especialmente a las mujeres asalariadas y a las mujeres productoras. Sin embargo, el momento histórico plantea un marco tan amplio que creo que en los planes y en los programas deberíamos poder visualizar con mayor pertinencia el tema de género. Por supuesto, hago énfasis en el tema rural porque en este ámbito se afectaría a las grandes comunidades de mujeres pobres de adscripción étnica y se mejoraría el desequilibrio que existe actualmente entre las clases sociales.

# Políticas públicas, empleador de última instancia y género

*Alicia Girón G.\**

## **Introducción**

Uno de los fantasmas que recorre el mundo es el desempleo. Este drama se hace visible en América Latina a partir de los años setenta, agudizándose en las tres últimas décadas. El desempleo es parte del proceso estructural que responde a los cambios en la articulación económica de los países de América Latina, con la profundización del mercado internacional y el ingreso de los sectores estratégicos a los circuitos de la globalización. El impacto del desempleo genera una violencia ascendente en la sociedad dentro de las diferentes clases sociales, expresada en la inequidad de género. Además, ha agudizado y acelerado los procesos migratorios hacia Estados Unidos y Europa hasta el día de hoy.

El desempleo se profundiza con el proceso de devaluación de la moneda nacional frente al dólar estadounidense y las sucesivas crisis económicas reflejadas en la crisis de la deuda externa, la crisis bancaria y la crisis financiera internacional en los noventa.

Las políticas económicas alternativas plantearán como objetivo central estabilizar las economías, atacando la inflación y logrando el equilibrio fiscal del

---

\* Académica del Instituto de Investigaciones Económicas y tutora del Posgrado de Economía y Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de la Academia de Economía Política y de la Academia de Ciencias de México.

Estado. Estas políticas, encabezadas principalmente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como líderes de los organismos financieros internacionales, conducirán el proceso de desregulación y liberalización de los sectores productivos, comerciales y de los servicios financieros. Es lo que posteriormente Kuczynsky y Williamson (2003) titularán como el Consenso de Washington; las reformas estructurales y la reforma financiera serán los instrumentos adecuados para desdibujar al Estado como regulador económico y convertirlo en líder de los procesos de privatización de las empresas públicas y de los procesos de poner en manos extranjeras las firmas industriales y bancarias.

Gran parte de las economías latinoamericanas han sido saneadas con este tipo de medidas, mejorando las cuentas del sector público y logrando la actual estabilidad monetaria, fiscal y financiera. Sin embargo, la estabilidad se basa en disminuir el déficit fiscal del Estado y en una política monetaria ejercida desde la autonomía del Banco Central, cuyo objetivo dejó de ser el desarrollo económico para convertirse en el control de la inflación. La política económica ha logrado la estabilidad y el control de la inflación, pero no ha logrado la creación de empleo. Por tanto, desde un enfoque contrario a la teoría económica dominante, que plantea como premisa principal la estabilidad, deseamos dejar establecido en este capítulo que el Estado es el “empleador de última instancia” y el creador de empleo a través de la política monetaria y el gasto público. El Estado es el único que puede crear empleo y disminuir el costo social de la desocupación en una nación. Además, queremos plantear que la economía no es estable, que las economías responden a ciclos económicos de expansión, crecimiento, recesión y caídas que se expresan en depresiones económicas y crisis. Por tanto, el Estado, con la política fiscal y la política monetaria, plantea políticas anticíclicas para evitar las grandes depresiones y las crisis.

### **Definición de “empleador de última instancia”**

Este concepto es la traducción de *Employment of Last Resort* (ELR), que alude al papel del Banco Central. Es decir que cuando hay una crisis financiera, el Banco Central se convierte en “prestador de última instancia” porque es el que salva a los demás bancos de una quiebra. Cambiamos la palabra ‘prestador’ por ‘empleador’, ante el grave problema de desempleo que existe no sólo en los países latinoamericanos (como México, Bolivia o Brasil) sino en países como la India e incluso la China.

El “empleador de última instancia” responde a la necesidad del Estado de crear “empleos de servicio público” para ayudar a numerosos programas a suplir empleos alternativos que difícilmente las empresas privadas u otros programas de gobierno puedan crear. Esto es posible en el supuesto de que el Estado de dicha nación tenga una moneda soberana, incluso con tipos de cambio flotante.

En la medida que un Estado es soberano, puede formular políticas específicas, de acuerdo a sus políticas públicas y a su situación económica.

## **De qué tipo de economía hablamos cuando utilizamos el concepto de “empleador de última instancia”**

En las economías capitalistas, los individuos y las familias son responsables de proveerse sus propios bienes. Pero ni en economías desarrolladas, ni en economías en desarrollo todos los individuos pueden obtener por sí mismos los bienes para su subsistencia. Los bienes y servicios se adquieren pagando por ellos.

Para obtener dinero venden su fuerza de trabajo; por tanto, el salario es condición indispensable para que en una economía los bienes se adquieran y se puedan intercambiar las mercancías que se producen. El gobierno, a través del gasto público, puede crear empleos y, a través de los impuestos, hacerse de ingresos para concebir los grandes programas de desarrollo económico, político y social. En este contexto, el Banco Central es el que da el dinero necesario para la expansión de los empleos. De modo que el Estado y su política monetaria permiten la generación de empleos, y el empleo, en una economía monetaria de producción, es condición necesaria para alcanzar el desarrollo de un país.

Si a ello agregamos la categoría de género, podemos lograr una sociedad con equidad en un sistema democrático en que las relaciones de producción se basan en el ingreso de los consumidores y el gasto de las familias y empresarios, a través de la reactivación de la demanda agregada. Por tanto, el ahorro en una economía capitalista obstaculiza la inversión pública y el crecimiento económico, en tanto que el crédito es su palanca fundamental. La respuesta es que hablamos de una economía capitalista.

## **¿Cómo definimos el desempleo?**

El desempleo es una amenaza para la economía y para cualquier nación. El desempleo implica un costo social muy alto para la sociedad como un todo. Aunque

el pleno empleo existe en la teoría económica dominante, ello es falso en la realidad. En una economía capitalista, el desempleo es parte inherente al sistema.

Esto es así porque toda economía capitalista es una economía cíclica, donde las políticas económicas, a través de la política monetaria y la política fiscal, pueden actuar de manera anticíclica.

De ahí la importancia de las *políticas públicas y los presupuestos públicos*: las políticas públicas pueden generar empleo e ingresos que reactiven la economía sin generar inflación.

## **Políticas públicas que generen empleo y que sean sustentables**

En muchas ocasiones oímos en los discursos de los candidatos a presidente, a alcaldes, a prefectos, sobre la necesidad del plan de desarrollo como rector de políticas económicas para el desarrollo y el crecimiento económico. Las futuras autoridades realizan promesas de grandes cambios estructurales sin tomar en cuenta la participación de la sociedad civil y sin tomar en cuenta la perspectiva de la naturaleza. Las políticas económicas que se concretan en políticas públicas pueden generar empleo, pero deben ser sustentables.

La gran mayoría de programas económicos y políticas públicas buscan emprender acciones en función de los proyectos rentables, minimizando los costos. Un ejemplo de ello son las empresas energéticas, que contaminan y deterioran el medio ambiente. Otro son los acuerdos agrícolas de libre comercio, que olvidan incluso los cultivos tradicionales en aras de la competencia y del libre mercado.

Un ejemplo burdo son las grandes transformaciones que ha sufrido el agro mexicano: importamos lechugas, espinacas, fresas, cuando nosotros éramos los principales exportadores de estos productos a Estados Unidos. La desventura es que nuestros campesinos, en lugar de cosechar esos productos en el bajío mexicano para el mercado interno, hoy cruzan la frontera para enviar a sus familias sus mal pagados salarios, en forma de remesas, mientras nosotros importamos y consumimos sus productos. El ciclo económico traspasó la frontera del Río Bravo y no sólo se concretó a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sino que la lectura que debemos hacer es que convertimos la frontera en un imaginario.

La gran tragedia es que hoy importamos para nuestras tortillas maíz transgénico, producido por empresas transnacionales de alta productividad, que

carece de los nutrientes que ofrecía el maíz producido bajo el patrón de producción y de cultivo tradicional. La revolución verde del Banco Mundial, en aras de lograr mayor producción por hectárea, no sólo transformó las semillas originarias sino que cambió el código genético de nuestro maíz.

Al hacer más competitiva la economía agrícola sin pretender fortalecer al campesino —sin haber transitado a otras formas de producción cooperativas, e incluso sin haber formado empresarios agrícolas con el apoyo del Estado— no sólo perdimos el campo, sino que perdimos primero a los hombres y después a las mujeres, que cruzan la frontera para recolectar las fresas que antes recolectábamos en Guanajuato.

Por tanto, para generar desarrollo económico, las políticas públicas no sólo deben de enfocarse en el crecimiento de la producción sino en el respeto del medio ambiente. Se deben de fortalecer nuestras formas de producción, proteger nuestros productos y satisfacer las necesidades de nuestro mercado interno; fortalecer, además, a nuestros empresarios pequeños y medianos, cooperativas y familias productoras que todavía no han emigrado.

## **El pleno empleo es la clave para mantener la estabilidad social**

El desempleo es una amenaza para la estabilidad. No hay familia el día de hoy que no haya pasado por lo que implica tener a un familiar desempleado, lo que es más grave si éste es el único proveedor del ingreso. Incluso lo más probable es que uno de sus miembros ya haya emigrado del campo a la ciudad y del país al extranjero. El desempleo, y con él la migración, son una realidad cotidiana. Por el otro lado, alcanzar el pleno empleo como sociedad está contemplado en la Constitución o en la Carta Magna como uno de los derechos de todo ciudadano. Si el derecho al empleo está legalmente plasmado, el Estado, a través de sus políticas públicas tiene que cumplir y garantizar los derechos humanos de sus habitantes. No es responsabilidad del sector privado garantizar el empleo.

## **El crédito y su importancia para el empleo**

Una economía capitalista es una “economía monetaria”. Por tanto, los instrumentos del crédito son fundamentales. El dinero y su abstracción, la moneda, son la medida de valor en la producción. La moneda es lo que permite la ganancia

y la acumulación del bienestar, que sólo es posible a través de una organización desarrollada de los mercados de inversión y financiación. En este proceso los sujetos más importantes son los bancos, que tienen una función principal y prioritaria en el desarrollo del crédito.

Es importante tomar en consideración que las políticas de empleo requieren de un financiamiento serio y ordenado en el marco de las políticas públicas. Se deben considerar los cambios estructurales de la economía y la innovación tecnológica. Y sólo el crédito permite la construcción de los grandes, medianos y pequeños proyectos de inversión con generación de empleo.

## **Programa de oportunidades de empleo**

Los programas de oportunidades sólo se logran desde la voluntad política de la autoridad gobernante. Es decir, este tipo de programas se pueden realizar con gran facilidad siempre y cuando se tenga el monto para el financiamiento. Por tanto, el Estado necesita destinar un porcentaje —ya sea del pago del servicio de la deuda externa, de las reservas del banco central, del presupuesto público o de un impuesto especial— a los salarios para despegar en una primera etapa los programas de oportunidades de empleo.

De la parte de crear los programas de oportunidades de empleo se encarga la sociedad civil, es decir que son quienes fueron expulsados de su trabajo y podrían participar en trabajos colectivos —como guarderías infantiles, comedores comunes, guarderías para adultos, sólo por mencionar algunos— los que tienen que definir estos programas. El Estado, desde la perspectiva del “empleador de última instancia”, y la sociedad civil son los sujetos más importantes en la creación de los empleos.

Estos programas responden a una demanda de empleo en que el sector privado difícilmente va a estar interesado porque no le genera una rentabilidad. Pero a la comunidad le genera un empleo remunerado y, además, disminuye el costo social del desempleo, como ya explicamos.

Estos programas no tienen por qué entrar en competencia con otros programas gubernamentales; tampoco con los programas de ONG o del sector privado.

Quien los define es la propia comunidad. No son programas asistenciales, ni tampoco programas en que se fomente ser empleador y empleado al mismo

tiempo (lo que en México llamamos los “changarros”). Microempresas en las que el que recibe el crédito es sujeto de éste y se emplea a sí mismo no corresponden a políticas públicas donde el “empleador de última instancia” fomenta los empleos.

Por tanto, son muy importantes los programas de creación de empleo bajo la óptica de brindar empleo a aquellos que no lo encuentran y que desean trabajar.

### **¿Cuál es el impacto de ser nuevamente empleado?**

Difícilmente una persona que se siente dignificado con su empleo es una persona que va a cometer un delito. Estos programas cuyo objetivo específico es la creación de empleos, inciden en la disminución del crimen, la violencia en la sociedad y la intrafamiliar, el alcoholismo, la prostitución. Además, ayudan a disminuir la migración de hombres y mujeres.

Estos programas deberán tener varias etapas y ser evaluados constantemente. En muchas ocasiones se pueden prestar para comprar votos para favorecer a un candidato o a un partido en especial. Es muy importante definir el salario reenumerado o más bien el salario base. Es decir, el “empleador de última instancia” fija un tope de salario y convoca a todos aquellos que deseen trabajar por ese precio.

Uno de los ejemplos cercanos a Bolivia es el Programa de Jefes y Jefas de Hogar, que se implementó en la Argentina en el 2002 y el 2003, en medio de la crisis económica y financiera. Cumplió con las expectativas de creación de empleo, con un salario base de 150 pesos argentinos. Cuatro años después, el programa fue evaluado y muchos de los protagonistas se cambiaron a empleos mejor remunerados e incluso pasaron a formar parte de la economía formal. En su momento, este programa impactó no sólo en el crecimiento del PIB, sino en la dignificación de un buen número de mujeres y hombres, y fueron las mujeres las que entraron al programa en mayor cantidad.

### **Programa de pensiones y pleno empleo**

Cuando se establecen los programas de empleo del “empleador de última instancia”, las mujeres son las que más participan, por ser los sujetos principales de la “economía del cuidado”. Las mujeres no sólo cuidan a los hijos y a los padres; preparan

la alimentación y la organización en la casa, es decir, se ocupan de tareas que no son remuneradas. Si existe cooperación entre las mujeres de una manzana, de la chacra o la comunidad, el municipio puede lograr que este trabajo sea remunerado.

Un problema que enfrentan las mujeres es que aquellas del sector formal tienen una pensión cuando están en edad de retiro, pero las que trabajaron en el sector informal no la tienen. Este tipo de mujeres necesita un salario base para generar consumo. El Estado, como “empleador de última instancia”, debe proporcionar un programa integral específico para las mujeres que contemple: salud, vivienda y consumo. Debe, por tanto, ofrecer un seguro universal de vejez a las mujeres, hayan o no trabajado fuera de casa a lo largo de su vida reproductiva.

### **¿Cuál es la relación entre género, empleo y globalización?**

Desde el punto de vista de la economía política clásica, la mujer en la obra de Adam Smith no tiene importancia vital pues no es generadora de valor de cambio, sino únicamente de valor de uso. En la corriente teórica marxista el trabajo doméstico, al no entrar al mercado, carece de valor de cambio. Sólo adquiere la categoría de mercancía cuando se le asigna un precio.

El trabajo doméstico no remunerado de la clase trabajadora aparece como “trabajo improductivo”. Según el marxismo, es productivo porque contribuye a la reproducción de la fuerza de trabajo.

La transformación de los mercados nacionales en un mercado global tiene dimensiones de género. Se transformaron las relaciones de producción y se logró una mayor participación de la fuerza de trabajo femenina, pero la feminización laboral en los mercados de asalariadas altera las relaciones familiares y cambia el patrón familiar.

En el marco de la globalización, la mujer ha incrementado las horas de trabajo no sólo en la casa sino en el trabajo. Hay momentos en el ciclo económico en que la mujer tienen mayores oportunidades de lograr un empleo. Sin embargo, la equidad en el trabajo asalariado no existe, pues las mujeres tienen peores condiciones, aunque las exigencias para ellas sean iguales o mayores que para los hombres. Por tanto, las mujeres demandan igualdad en los salarios y mejores retribuciones, por ser no sólo reproductoras biológicas de la fuerza de trabajo sino por ser líderes en la economía del cuidado.

Las mujeres son, por su propia condición, reproductoras de los valores de las sociedades: creencias y realidades. El “empleador de última instancia” requiere plantear para las niñas y las mujeres, en el marco de las políticas públicas, una mejor educación, mejores salarios, participación en los puestos de toma de decisiones y fortalecimiento de liderazgos femeninos.

## **Políticas públicas, empleador de última instancia y género**

Para concluir, es importante rescatar la perspectiva postkeynesiana del programa de pleno empleo para las mujeres, con el objeto de aumentar el consumo, mejorar las condiciones de salud pública, vivienda y alimentación, transmitir los valores culturales de la sociedad con sus tradiciones y ofrecer un plan de retiro atractivo. El empleo dignifica y el desempleo destruye la dignidad humana.

## **Bibliografía**

- Forstater, Mathew (2001). “Notes on the Social and Economic Benefits of Job Creation in Kansas City’s 3<sup>rd</sup> District”. SPECIAL REPORT 04/01, UMKC.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Full Employment and Environmental Sustainability*. Working Paper N° 13. University of Missouri – Kansas City
- \_\_\_\_\_ (2001). *Full Employment Policies Must Consider Effective Demand and Structural and Technological Change*. Working Paper N° 14. University of Missouri – Kansas City.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Life-Sustaining, Life-Enhancing Employment: Public Service as the Center-Piece of a Humanistic Post Keynesian Economic Policy Program*. Working Paper N° 15. University of Missouri – Kansas City.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Unemployment in Capitalist Economies: A History of Thought for Thinking About Policy*. Working Paper N° 16. University of Missouri – Kansas City.
- \_\_\_\_\_ (2002). *An Institutional Post Keynesian Methodology of Economic Policy with an Application to Full Employment*, Working Paper N° 18. University of Missouri – Kansas City.

- \_\_\_\_\_ (2002). *Unemployment*, Working Paper N° 20. University of Missouri – Kansas City.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Taxation: a Secret of Colonial Capitalist (So-Called) Primitive Accumulation*, Working Paper No. 25, University of Missouri – Kansas City.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Tax-Driven Money: Additional Evidence from the History of Thought, Economic History, and Economic Policy*. Working Paper N° 35.
- Kuczynsky, Pedro-Pablo y John Williamson (2003). *After The Washington Consensus: Restoring Growth and Reform y Latin America*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Tcherneva, Pavlina R. (2005). “The Art of Job Creation: Promises and Problems of the Argentinean Experience”.
- Wray, Randall (2000). *The Employer of Last Resort Approach to Full Employment*. Working Paper N° 9. Senior Research Associate, Center for Full Employment and Price Stability. University of Missouri-Kansas City.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Monetary Policy: An Institutional Approach*. Working Paper N° 21. University of Missouri – Kansas City.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Currency Sovereignty and the Possibility of Full Employment*, Working Paper N° 28. University of Missouri – Kansas City.
- \_\_\_\_\_ (2003). *The Credit Money and State Money Approaches*, Working Paper N° 32. University of Missouri – Kansas City.

## Panel 3

# Calidad de vida y conciliación del trabajo de las mujeres

### **Introducción**

Se inició el trabajo de este taller con la presentación del video “Tejiendo para el futuro” de la productora Liliana de la Quintana, cuyo contenido refleja la situación y condiciones de vida de las mujeres del área rural de Chuquisaca. En la misma línea, el testimonio de Juana Fernández Macuapa, representante de la Federación de Trabajadoras Fabriles de Riberalta, departamento del Beni, ilustró el trabajo que realizan las mujeres fabriles y castañeras en esta región, sujetas a agotadoras e injustas jornadas laborales que violan sus derechos fundamentales.

Posteriormente Flavia Marco, con la ponencia “Conciliación entre trabajo y familia en las políticas públicas”, subrayó en las dificultades por las que atraviesan las mujeres al momento de integrar ejes como el trabajo, la familia, la calidad de vida, la autonomía en sus propias vidas, etc. Se abarcaron, además, temas como seguridad social, empleo de emergencia, acceso a servicios y jefaturas de hogar femeninas.

La continuación del panel estuvo a cargo de Carla Zibecchi, socióloga argentina, quien abordó los “Desafíos para la promoción de políticas públicas equitativas, a partir de las categorías de género, pobreza y etnia en Bolivia”, que incluyó como el trabajo reproductivo no remunerado, conciliación entre lo

productivo y reproductivo, educación y salud, enfatizando en la situación de las mujeres rurales del país.

Como en los demás paneles, en éste también se dio paso a la intervención y aportes del público.

# La lucha de las mujeres beneficiadoras de almendra

*Juana Fernández Macuapa\**

Les voy a contar la vida de las mujeres en Riberalta. Yo trabajo en una beneficiadora, soy Secretaria General de un sindicato de la Empresa Becerra, también formo parte del directorio de la Federación de Fabriles, tengo la cartera de Beneficencia.

Compañeras, me van a disculpar si estoy algo nerviosa; es primera vez que estoy participando, pero estoy contenta de hacerlo y creo que participando voy a salir adelante.

Voy a contarles cómo he llegado a ser Secretaria General del sindicato donde trabajo. Desde hace 18 años que trabajo en esta beneficiadora, donde lo que hacemos es el trabajo del quebrado de la castaña.

Ya llevaba 15 años trabajando en la empresa cuando una de mis compañeras me propuso que nos organizáramos en un sindicato. Decidimos buscar a quién elegir, para así salir adelante, para defender nuestros derechos que la mayoría de las mujeres no conocen hasta ahora. Tuvimos una pequeña reunión del sector donde yo trabajo, y me eligieron. Yo no quería porque soy muy tímida, en primer lugar, y también por miedo a que me retiren del trabajo porque allá a la mayoría

---

\* Secretaria de Beneficencia de la Federación de Trabajadores Fabriles de Riberalta-Beni. Actualmente es Secretaria General del Sindicato de la Empresa Beneficiadora de Castaña Becerra. Ex Ejecutiva de la Federación de Trabajadores Fabriles de Riberalta.

de las empresas no les gusta tener sindicatos. Pero acepté ser Secretaria General del nuevo sindicato. Con el poco conocimiento que yo tenía fuimos saliendo adelante, dialogando con el empresario, con el dueño de la beneficiadora, buscando cómo mejorar el precio de la almendra. Lo hacíamos internamente, con el apoyo de mis compañeras, pero todas tenían miedo, ellas no participaban en las reuniones, éramos unas 20 compañeras que teníamos reuniones. Cómo íbamos a empezar a buscarle el lado blando al empresario. Ésa fue mi primera gestión como dirigente, en la que no hice casi nada porque realmente tenía miedo. Se cumplió mi gestión y me reeligieron, y ya con más coraje, me dije que iba a aprender a hablar fuerte con el empresario, como él habla. Tuvimos que hablar por el ambiente de la empresa, pues no tenemos buena ventilación, por los baños higiénicos; ya entablamos charlas con el empresario, y así fuimos entrándole.

El año pasado se cumplió nuevamente mi gestión, y ahora estoy como presidenta del sindicato, y también como dirigente de la Federación de Fabriles porque nuestro Ejecutivo viaja por trabajo y me dejan a mí como Ejecutiva de la Federación. Al principio estuve algo temerosa de perder mi trabajo, pero con el apoyo de mis compañeras, me quedé. A partir de ahí, compañeras, he aprendido a tener diálogo con el empresario de la empresa donde trabajo. Son 17 empresas, así que después me he tenido que reunir con los 17 empresarios buscando soluciones, buscando mejores precios, buscando diálogo.

Para tener buenos precios o buenas relaciones, hay que buscar el diálogo. No hemos ido al bloqueo porque en mi gestión no me ha gustado perder ni un día de trabajo. Invitábamos a los señores empresarios a una reunión en nuestra Federación, para que no se hable mal si uno va a la oficina de ellos, porque las compañeras de base le miran mal a uno y creen que se está haciendo comprar. También por eso iba con mis compañeras de base.

Les voy a contar un poco el tipo de trabajo, los horarios de entrada. En algunas empresas de Riberalta se trabaja a partir de las 3 de la mañana y en otras se entra a las 6 de la mañana. Estos horarios no son por imposición del empresario sino porque las mismas compañeras de base lo prefieren, porque trabajan a destajo y prefieren ganar un poco más. Yo también entro a las 3 y trabajo casi sin para hasta el medio día, para terminar una bolsa de 50 kilos. No todas salimos en el mismo horario, sino en diferentes horarios: a la una, dos, tres de la tarde, hasta las cinco de la tarde, depende de cada una.

Somos trabajadoras a destajo, nos pagan por kilo de almendra, por eso a veces aumento un poco más a mis 50 kilos, para poder ganar un poco más.

A partir de mi gestión hemos negociado el precio. Por la almendra de primera, por la que antes nos pagaban 1,60 por kilo, hemos logrado subir a 2 bolivianos, Para lograrlo hemos tenido paros, y también problemas con las mismas compañeras de base porque unas paramos de trabajar y otras querían continuar trabajando.

El 2006 tuvimos un incremento del 15%, ahora nos pagan 2,30 por kilo de primera y 1,20 la de segunda, 90 centavos por la de tercera, 80 centavos por la de cuarta y la de quinta, 50 centavos.

El 80% de trabajadores que hacemos el trabajo del quebrado de la almendra somos mujeres, y sólo el 20% son varones. Pero, sin embargo, no tenemos una mujer a la cabeza como ejecutiva del sindicato.

En la beneficiadora se trabaja a partir de los 18 años recién desde hace dos años, pero hay trabajadores de todas las edades, hasta de 60 años. Estamos eliminando el trabajo infantil; ya hace unos cuatro años que no entran los niños como antes, en que había niños de 8, 10 años, que sus mamás llevaban para que las ayuden a ganar un poco más de dinero. Ahora, desde hacen cuatro años, sólo entran niños de 14 años para poder ayudar a su mamá; cuando van al colegio en el turno de la tarde, trabajan por la mañana.

El costo de los víveres es muy elevado en Riberalta con relación a lo que nosotros ganamos. En algunas empresas dan los víveres, a precios muy elevados, y en otras dan un anticipo quincenal para que uno pueda comprar sus víveres en el mercado, Es cierto que se gana más que aquí, pero también todo cuesta mucho más, imagínense, el kilo de tomate cuesta 15 bolivianos cuando las carreteras no están en buenas condiciones. Y hay también compañeras de acá del altiplano que llevan a vender, y ellas sí que allá se hacen ricas porque venden verduras a un precio elevado.

El 80% las fabriles no tenemos alcantarillado, ni tenemos agua potable, y muy pocas tienen electricidad porque es carísima. Tampoco contamos con baños, letrina o pozo ciego.

Para la atención de salud tenemos una Caja, en la que estamos aseguradas, pero no somos bien atendidas. El horario de atención es un problema pues no

podemos dejar el trabajo, y si llegamos a las 8 ya no tenemos consulta, y tenemos que curarnos con hierbas. No hay especialistas, sólo médicos generales. Si algunas compañeras logran tener consulta, sólo les dan aspirinas o paracetamol. No hay orden, no hay control en esa Caja de Salud que tenemos en Riberalta. Se discrimina a las trabajadoras fabriles, y se nos margina, pues se atiende antes a los demás.

Sobre la educación, la mayoría de las trabajadoras fabriles hemos estudiado solamente primaria, y hemos tenido que abandonar las escuelas porque ya nos vinieron los hijos. A nuestros padres, que también han vivido de la castaña, que en ese tiempo se pagaba 20 centavos el kilo, no les alcanzaba para que nosotros sigamos estudiando.

Otro punto es el de las aportaciones a las AFP. Hace como cinco años que hemos presentado una Ley Fabril; la compañera Alicia Muñoz ha sido una mujer valiente al ir del altiplano a Riberalta para elaborar esta Ley Fabril. Pero los representantes del Beni en el Parlamento han sido empresarios, y nuestra ley ha quedado estancada. El año pasado, el senador Giordano quedó como presidente interino durante un viaje del Presidente, y entonces se aprobó la Ley Fabril. Pero en el artículo 20 se habla de jubilación obligatoria y no voluntaria, es decir que debemos aportar obligatoriamente a las AFP. Sí queremos jubilarnos, pero en otras condiciones. Lo que las AFP nos descuenta es bastante, y nosotras como trabajadoras fabriles no queremos seguir aportando a las AFP. El Presidente Evo Morales ha visitado Riberalta unas tres veces, pero dos veces nos ha marginado como trabajadores, no quiso estar con nosotros porque ciertos compañeros le han llenado la cabeza con mentiras. Ojalá que este gobierno ya haga posible nuestra Ley Fabril, pero cambiando el artículo 20: que no diga que tenemos que aportar obligatoriamente para nuestra jubilación, que diga voluntario. He estado en La Paz en septiembre para tratar de arreglar este problema.

A veces tenemos autoridades que no hacen nada por la Riberalta, pero ahora escucho que este gobierno es de los sectores populares y que vamos a tener oportunidades.

Ojalá también que este gobierno haga algo por los trabajadores fabriles de Riberalta porque somos un sector olvidado, Además, fuera del trabajo con la castaña, no existen otras fuentes de trabajo. La empresa que da trabajo por más tiempo lo hace por 10 meses, y después un tiene que arreglárselas lavando ropa o vendiendo para poder sobrevivir y mantener a nuestros hijos, porque la mayoría

de las trabajadoras fabriles de Riberalta somos madres divorciadas, madres separadas, y sobre todo, madres solteras.

Hemos hecho un proyecto de un taller de costura —pues hay compañeras de las beneficiadoras que saben coser— que ojalá se pueda concretar con este gobierno. Este proyecto ha sido presentado en el mes de septiembre, y hasta ahora no nos dan la respuesta. No podemos hablar mal del presidente porque son otras personas las que no se lo hacen llegar. La idea es poder trabajar durante el tiempo en que no se trabaja en el quebrado la almendra. En este taller de costura también podemos hacer contrato con las empresas para hacer el uniforme de las compañeras quebradoras, y también otros trabajos particulares.

No quiero cansarlas más, compañeras, quisiera en otra tener la oportunidad de traer un vídeo para que conozcan cómo hacemos el trabajo. Gracias.



# Conciliación entre trabajo y familia en las políticas públicas

*Flavia Marco Navarro\**

En América Latina y en Bolivia, las escasas medidas de política pública para conciliar trabajo y familia están destinadas a las mujeres, en el supuesto de que somos nosotras quienes debemos conciliar ambos ámbitos. Pero la conciliación también subyace en una serie de políticas de fines diversos, pues el rol de mujer madre-cuidadora está presente todavía en muchas de ellas, en ocasiones de manera conjunta con su rol de trabajadora remunerada, lo que obviamente no sucede en la consideración de los varones en las políticas públicas. De ahí que la escasez o simplemente la ausencia de medidas conciliatorias contraste con la casi omnipresencia de estereotipos de género en las políticas y, por tanto, con la obligación de las mujeres de conciliar.

La llamada conciliación entre trabajo y familia incide en la calidad de vida de las mujeres y lo hace al afectar su tiempo. La vida es tiempo, son las horas del día de todos los días, y si no tenemos libre disposición de nuestro tiempo, no tenemos plena autonomía en nuestras vidas.

En la literatura se continúa hablando de conciliación o compatibilización para aludir a las soluciones del conflicto familia-trabajo que experimentan las mujeres, pero “acoplar” parece ser más adecuado, ya que los dos primeros términos

---

\* Abogada. Master en Derecho Político. Master en Estudios de Género. Los últimos seis años ha trabajado en la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. [flaviamarco@gmail.com](mailto:flaviamarco@gmail.com)

aluden a dos espacios opuestos que deben ser ajustados entre sí por las mujeres. En cambio, según la Real Academia Española (2005) acoplar es “unir entre sí dos piezas o cuerpos de modo que se ajusten exactamente. Ajustar una pieza al sitio donde deba colocarse”. Se trata entonces de que mercado de trabajo y familia dejen de ser opuestos, de que cada uno tenga su lugar y su tiempo en la vida de varones y mujeres (Rico y Marco, 2006).

No obstante, dado que en la realidad se está lejos del acoplamiento del mercado laboral con las dinámicas familiares, lo que hacen las mujeres, a expensas de su salud y calidad de vida, es conciliar a duras penas ambas esferas. En el mismo sentido, las escasas iniciativas y debates siguen apuntando a facilitar que las mujeres sigan siendo el vínculo, el espacio de ajuste entre estos dos mundos, establecidos como opuestos por el sistema de producción. Por ello, si se habla de la realidad, cabe el término conciliación, mientras que si nos referimos al deber ser, a lo que aspiramos, la palabra acoplamiento puede resultar más adecuada.

La problemática de conciliación familia y trabajo desde una perspectiva de género revela la interrelación entre el espacio público y el privado, y cómo ésta es vivida cotidianamente por las personas. Ambas son esferas centrales para la producción y reproducción de la vida social, y son interdependientes en su funcionamiento. Es decir, el cambio en un factor que interviene en el mundo familiar o en el laboral tiene repercusiones sociales y subjetivas que, en una dinámica de interrelaciones, van creando una forma de ser social, y a su vez, entregando valoraciones y sentidos específicos a los sujetos que en ellas se desenvuelven. La forma en que se ordena la familia y el trabajo en un momento histórico determinado está influida tanto por las condiciones estructurales como las valoraciones subjetivas. El trabajo se convierte en el eje articulador de la sociedad, es el parámetro que define la integración-exclusión social. La familia, en cambio, en el lugar donde las personas se protegen (Céspedes, 2003), aunque como todas sabemos, es también un lugar de intenso trabajo, de abuso de poder y, en no pocas ocasiones, hasta de violencia.

El que las mujeres sean responsables de las labores de cuidado, crianza y de las tareas domésticas, además de su trabajo remunerado, hace que tengan dos jornadas laborales, una de ellas sin principio ni fin determinados, lo que afecta su salud física y síquica. Incluso hay quienes sostienen que el cambio de perfil epidemiológico por sexo que se estaría gestando responde en parte a los cambios

en los hábitos de vida de las mujeres, entre los cuales está el intento permanente de conciliar sus responsabilidades familiares con aquellas laborales.

A las mujeres no les queda sino repartir su tiempo debido a la tajante división entre el mundo público y el privado. Las mujeres que están en ambos, tienen que conciliar. No se trata, por tanto, de una elección. La obligación de las mujeres de optar, de hacer renunciaciones en una de estas esferas restringe su libertad en un contexto en el que la maternidad continúa sin concebirse como una responsabilidad social, a pesar de las estipulaciones de convenciones internacionales en esta materia (Marco, 2005).

Lejos se está de concebir el cuidado y la crianza como responsabilidades sociales, ya que es muy poca la porción de esta responsabilidad que asumen los varones en las familias, las empresas y el Estado. Los escasos avances están destinados a que sean las mujeres las que concilien. *¿Pero queremos conciliar las mujeres?* Lo que queremos es una organización distinta del mercado laboral, de los servicios públicos y del trabajo dentro de la familia, y no queremos tener que conciliar, ser el espacio de ajuste entre dos espacios opuestos. Queremos que dejen de ser opuestos (Marco, 2006).

La falta de interés por la redistribución de responsabilidades familiares parece obedecer a que la división sexual del trabajo de las sociedades modernas permite que estas realidades se desarrollen sin aparente contradicción, gracias a que a cada sujeto se le asigna un ámbito de acción distinto: el trabajo productivo en manos del hombre, y la mujer a cargo del trabajo que demanda la reproducción social (Céspedes, 2003).

## **La conciliación en las políticas de género**

Desde que todas las políticas de género persiguen redistribución de roles, recursos y oportunidades, en alguna medida todas buscan modificar los dictámenes del sistema de género que siguen señalando a las mujeres como las responsables exclusivas o principales del trabajo de cuidado, crianza y doméstico. Ahora, dado que quienes formulan estas políticas están conscientes de que tal objetivo, la redistribución de roles, requiere de un largo plazo para cumplirse, es que se plantean la conciliación como un objetivo más inmediato, proponiendo medidas para que las mujeres tengan algunas facilidades para sus labores de cuidado, y así puedan dedicarse también al trabajo remunerado.

No obstante, es poco lo que se ha hecho en la región, como se verá a continuación, y en Bolivia menos aún. La conciliación aparece entonces como una demanda y un objetivo constante en las políticas de género, pero más como diagnóstico y declarativo que de acciones concretas.

Las políticas de conciliación y redistribución de responsabilidades entre la pareja y la sociedad necesitan, como es obvio, de iniciativas integradas no sólo de parte de las oficinas nacionales de la mujer, sino también de otras dependencias del Estado, pues requieren de legislación, infraestructura y servicios.

En el caso de nuestro país, además de la falta de compromiso de las instancias del Estado ajenas a la oficina de la mujer<sup>20</sup>, la ausencia de medidas conciliatorias en el último tiempo se podría explicar porque ante necesidades apremiantes — como las relativas a los derechos a una vida libre de violencia, los derechos sexuales y reproductivos, el derecho a la salud, la seguridad alimentaria y la pobreza masiva—, la conciliación aparece postergada. Las mujeres se las arreglan de todas formas, a la mayoría no le queda otra opción y encuentra formas de conciliar a expensas de su calidad de vida.

## **La oferta estatal de medidas conciliatorias**

Los programas para que mujeres y hombres puedan conciliar las responsabilidades familiares, el trabajo doméstico y el remunerado son escasos en América Latina; se limitan a determinada población objetivo (cuidado para hijos de jefas de hogar, o de mujeres de escasos recursos) y por lo general están destinados a las trabajadoras, operando el supuesto de que son ellas quienes deben conciliar, por ser las responsables del trabajo doméstico y del cuidado de los hijos (Marco, 2005).

En Bolivia la única iniciativa de cobertura considerable para el cuidado infantil parece ser el Programa de Atención a Niños y Niñas (PAN), que es un programa de inversión social ejecutado por el Gobierno central y las prefecturas departamentales con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Está destinado a la atención de niñas y niños menores de seis años considerados en

---

<sup>20</sup> Actualmente Viceministerio de Asuntos de Género y Generacionales, dentro del Ministerio de Justicia, pero que ha tenido diversas denominaciones, jerarquía y ubicación dentro del Poder Ejecutivo desde su creación en el año 1993.

riesgo social y económico; abarca salud primaria, alimentación y protección, bajo la modalidad de atención a través de educadoras populares en los centros infantiles urbanos y rurales y a través del acondicionamiento de casas en los barrios para este fin. Según la página web del PMA, hay 2.017 centros en todo el país, que acogen entre ocho y 40 niños por centro, llegando a cerca de 72.000 niños y niñas. Según el PMA, otro de los objetivos de este programa es “facilitar tiempo libre a las madres que dejan a sus niños en los centros para que puedan emplearlo en actividades productivas, educativas y/o de gestión comunal” (PMA, 2006).

La cobertura alcanzada por este programa es considerable. No obstante este logro, profesionales ligados a la defensa de los derechos de la niñez sostienen que los buenos resultados serían más cuantitativos que cualitativos, pues aún queda mucho por avanzar en la educación y la estimulación.

También se identificaron algunas buenas prácticas de las guarderías públicas municipales, aunque son sumamente escasas. Por ejemplo, se han identificado guarderías de este tipo en los municipios de Apolo, Teoponte y Mapiri en La Paz, así como tres guarderías nocturnas dependientes del gobierno municipal de La Paz. En estas últimas los padres de familia deben inscribir a niños, previo pago de una cuota mensual de Bs. 30 y de la presentación del certificado de nacimiento o carnet de identidad, además de un certificado que acredite que la madre o padre que acude a la guardería trabaja en horas de la noche. Como es de suponer, estos requisitos pueden obstaculizar el acceso de muchos menores cuyos padres no estén en condiciones de cumplir con ellos. La cobertura abarca a niños desde los seis meses hasta los 12 y 14 años, dependiendo de la situación de cada niño y la actividad a la que se dedica el padre de familia. Todas estas guarderías son de reciente creación. En Cochabamba se cuenta apenas con cuatro guarderías municipales. Los mercados más grandes también cuentan con guarderías municipales.

No se han encontrado cifras de cobertura preescolar a menores de cuatro años, pero la insuficiencia de guarderías gratuitas o a bajo costo es evidente. Una vez más la realidad contrasta con los avances legislativos nacionales, ya que según el Código del Niño, la Niña y el Adolescente, es obligación del Estado asignar los recursos para el establecimiento de guarderías.

Frente a estas falencias, algunas organizaciones vecinales han instalado sus propios centros de cuidado infantil, que se suman a los centros infantiles de

convenio (entre el Gobierno y la Iglesia católica) y aquellos que son mantenidos por fundaciones. Además, las iniciativas tendientes a involucrar a los padres varones en la crianza y cuidado brillan por su ausencia.

La legislación destinada a la protección de la maternidad es la que en los hechos opera como única regulación destinada a la conciliación, aunque no siempre haya sido concebida con ese fin. Cabe aclarar que dado que el mercado laboral boliviano es predominantemente informal, los beneficios de esta legislación, en caso de cumplirse a cabalidad, no llegarán a la mayoría de las mujeres sino sólo a aquellas insertas en la economía formal. No obstante, cabe anotar que con la derogación de la libre contratación y despido que establecía el DS 21060, se puede ampliar la porción de mujeres que accedan a estos beneficios.

En América Latina las medidas legales adoptadas se refieren a la obligación de las empresas de tener salas cuna —en casi todos los casos, en función del número de mujeres empleadas, excepto en nuestro país, Ecuador y Paraguay— y centros o programas de cuidado infantil. Menos frecuentes aún son las licencias para el cuidado de hijos enfermos (que existen sólo en Chile y en Cuba, además de la licencia por “calamidad doméstica” para los funcionarios públicos del Ecuador y de la licencia por enfermedad de hijos u otras personas bajo cuidado o custodia también para el sector público en Puerto Rico). Igualmente escasas son las licencias para trabajadores varones por el nacimiento de un hijo (Argentina, Brasil, Chile y Colombia, mientras que en Uruguay y Puerto Rico son para funcionarios públicos). La figura de la excedencia<sup>21</sup> para el cuidado de hijos sólo existe en la Argentina, y está destinada exclusivamente a las trabajadoras (Marco, 2005).

Cabe hacer notar que en América Latina los derechos laborales relacionados con la crianza son aún casi exclusivamente de maternidad, el permiso post natal y su correspondiente remuneración, así como el permiso de lactancia. Los derechos de paternidad son aún residuales en todos los casos (Rico y Marco, 2006), y en Bolivia simplemente no existen.

---

<sup>21</sup> La excedencia es un permiso, generalmente no remunerado, como en el caso de la Argentina, con resguardo del puesto de trabajo. En la legislación laboral comparada, sobre todo en la europea, la excedencia se da por motivo de estudios, servicio militar o cuidado de hijos. Terminada la actividad que motivó la excedencia, el empleador tiene la obligación de reintegrar al trabajador en su antiguo puesto de trabajo.

En el país las disposiciones se limitan al período pre y post natal de 45 días anteriores y posteriores al parto, a la hora de lactancia, al fuero maternal hasta un año después del nacimiento del hijo o hija y la obligatoriedad de las empresas con más de 50 trabajadores de mantener salas cunas. Esta última obligación también se encuentra en el Decreto Reglamentario de la Ley General del Trabajo, que nos dice claramente que la obligación de cuidar a los hijos es de las madres, pues establece que las empresas deben mantener estas guarderías “en donde las mujeres puedan amamantar a sus hijos menores de un año y dejarlos ahí mientras permanezcan en sus labores” (artículo 56).

Por otra parte, la conciliación del empleo con las labores domésticas, de cuidado y crianza, que todavía se atribuyen a las mujeres de manera casi exclusiva, sigue siendo un tema mayormente ajeno para el empresariado, a pesar de que es un problema que bien podría tratarse en el marco de las prácticas de responsabilidad social empresarial, tan en boga actualmente. En los estudios de trayectorias laborales se ve claramente que es un motivo que aún suele impulsar a las mujeres a renunciar a cambios en su trayectoria laboral, incluyendo ascensos. Las formas de solucionar las tensiones entre trabajo remunerado y trabajo reproductivo no remunerado difieren entre las trabajadoras. El área de residencia (urbana o rural), el sector en que se esté inserta, el cargo que se ocupa, el área en que se desempeña, el nivel de ingresos del hogar y las condiciones de trabajo, así como el significado que tenga el trabajo, juegan un papel fundamental en estas resoluciones. La forma de afrontar paralelamente trabajo remunerado y trabajo reproductivo no remunerado se considera como una responsabilidad de las mujeres, no sólo por parte de los empleadores sino también por las propias mujeres. De allí que muchas se sientan obligadas a buscar soluciones por sí mismas (Rico y Marco, 2006).

En contraste con la realidad, las políticas de redistribución de responsabilidades familiares entre la pareja y la sociedad y de acoplamiento de las esferas familiares y laborales deberían incluir todo un paquete integral que coordine mecanismos de cuidado infantil con las políticas de vivienda, infraestructura y servicios.

## **La conciliación en las políticas públicas sectoriales**

De acuerdo con lo anterior, en muchas políticas públicas subyace el prototipo de mujer-madre-esposa-cuidadora, e incluso considerándola también trabajadora

remunerada. De ahí que en las políticas sectoriales subyace la obligación de las mujeres de conciliar como se verá a continuación. Pero también, y como han señalado diversos estudios feministas, prácticamente todas las políticas públicas afectan las dinámicas que se dan en los ámbitos privados, y especialmente la cantidad y calidad del trabajo no remunerado que realizan las mujeres. Es decir, afectan la conciliación.

Un caso paradigmático son los programas de ajuste estructural aplicados en América Latina. En Bolivia, el hito es el DS 21060 de 1985. Con estas medidas, se establece un punto de inflexión cuyas repercusiones continúan en la actualidad. Se achica el Estado, especialmente su área social, y con ello se incrementa el trabajo no remunerado de las mujeres, a tiempo que muchas que antes no estaban insertas en el mercado laboral deben acceder a él para sustentar el hogar, ante la degradación de las condiciones de vida.

Como ejemplo de lo expuesto se abordará sintéticamente la consideración a las mujeres en las políticas de trabajo, pobreza y seguridad social. Como se apreciará, la atención prestada a la calidad de vida de las mujeres es casi nula.

### *Políticas de trabajo*

La realidad de la región muestra que en la mayoría de los casos las mujeres no están debidamente consideradas en las políticas nacionales de trabajo, que pretenden ser neutras aun cuando en ellas subyace el prototipo de trabajador varón, proveedor, sin responsabilidades de cuidado ni domésticas y que además trabaja de manera estable en el sector formal de la economía. De manera que la población rural, indígena, las personas discapacitadas, adultas mayores, jóvenes, de bajos ingresos y las mujeres, que por cierto también hacen parte de las poblaciones anteriores, aparecen como grupos vulnerables objeto de atención especial o medidas focalizadas, que pueden concretarse o no (Marco, 2005).

Además, en muchos países es difícil encontrar que las diversas estrategias e instrumentos en materia de trabajo estén integradas en una sola política. Esta situación dificulta aun más considerar las desventajas que experimentan las mujeres en el trabajo remunerado.

A lo expuesto hay que agregar que el empleo ha dejado de ser materia exclusiva de los ministerios de Trabajo, en un Estado que está organizado sectorialmente, lo que significa un desafío adicional para la transversalización de la equidad de

género en las políticas públicas. La evaluación de lo ocurrido en los últimos años indica que los programas gubernamentales más frecuentes destinados a las trabajadoras<sup>22</sup> son aquellos que están dirigidos a otorgar capacitación laboral y apoyo a la microempresa, incluyendo microemprendimientos rurales. Los programas de trabajo destinados a las mujeres no están dedicados a fomentar su inserción laboral en sectores competitivos de la economía (Marco, 2005).

En ocasiones, los programas de trabajo contemplan entre sus objetivos la conciliación de las labores remuneradas y no remuneradas de las mujeres, pero este objetivo suele quedar en el papel y por lo general no se desarrollan instrumentos para materializarlo. Tampoco están fomentando la redistribución de responsabilidades y la reconstrucción de roles de mujeres y varones. Bolivia no ha sido la excepción en estas tendencias.

### *Programas de alivio a la pobreza y empleo de emergencia*

Varios países de la región están llevando a cabo programas de alivio a la pobreza y/o empleo de emergencia, entre ellos: Jefes y Jefas de Hogar en Argentina; Bolsa Familia y Hambre Cero en Brasil; Familias en Acción en Colombia; Chile Solidario en Chile; Bono de Desarrollo Humano en Ecuador; Oportunidades en México; PRAF II en Honduras, Red de Protección Social en Nicaragua; Plan Nacional de Emergencia Social en Uruguay y Plan de Empleo de Emergencia (PLANE) en Bolivia (Serrano, 2005).

Se trata de programas focalizados de transferencias monetarias condicionadas con amplias coberturas. Siete millones de familias beneficiarias en Brasil y cinco en México son coberturas nunca antes vistas en programas gubernamentales de la región.

Además del objetivo de reducción de la pobreza, estos programas apuntan a la seguridad alimentaria de las familias, la mejora del capital humano —sobre todo incrementar las tasas de matrícula escolar y evitar la deserción—, a progresos en la salud y nutrición infantil, y, como se mencionó, a aliviar la pérdida del salario. Este último es el caso de los programas de Argentina, Bolivia y Uruguay, mientras que en otras experiencias excepcionales hay algún tipo de articulación

---

<sup>22</sup> Sólo se incluyen programas dirigidos indistintamente a mujeres y varones, cuando éstos contemplan alguna acción para transversalizar el enfoque de género o para beneficiar a las mujeres

con componentes de las políticas de trabajo, como en Chile Solidario, donde sus beneficiarios tienen acceso preferente a programas y servicios gubernamentales (Marco, 2006). Recientemente los anuncios del gobierno de Bolivia también apuntan a articulaciones como éstas con programas de capacitación para algunos segmentos de beneficiarios del PLANE.

Estos programas han tenido resultados exitosos en sus cometidos e incluso externalidades positivas relacionadas con el empoderamiento de las mujeres, pero el peligro es que se constituyan en “la política social” y que, en lugar de atender situaciones excepcionales y coyunturales, se conviertan en la regla.

En Bolivia el PLANE también surgió como una respuesta a la crisis económica que sufrió Bolivia entre los años 1999 y 2002, uno de cuyos efectos fue la drástica disminución del nivel de ingresos de los segmentos más pobres de la población. Al igual que en Argentina, a pesar de haber sido concebido para enfrentar una coyuntura, se ha ido extendiendo, superando ampliamente el año de duración con que fue formulado inicialmente.

Tomando en cuenta que la pobreza se incrementa en hogares con jefatura femenina, se estableció un cupo mínimo de 30% de mujeres entre los beneficiarios. Una evaluación del Plan (Zapata, 2003) señala que si bien este porcentaje se ha superado (con un 37,4% de mujeres entre los beneficiarios), no se ha logrado suficientemente el objetivo de dar trabajo a la población más vulnerable. Así, con datos de la encuesta de hogares, esta investigación concluye que: ser jefe de familia, indígena, estar por debajo de la línea de pobreza y ser casado afecta positivamente la probabilidad de trabajar en el PLANE, mientras que pertenecer al área urbana, ser mujer, tener más educación y acceso a servicios básicos afecta negativamente esta probabilidad de participación.

Otra evaluación (Landa, 2003) muestra que las mujeres constituyeron el 55% de los postulantes y concluye que, en promedio, hubo una mejora en los ingresos laborales sólo para las trabajadoras que participaron en el PLANE, pero no para los varones. Asimismo, que hubo un impacto positivo para ambos sexos en la posibilidad de encontrar trabajo luego de haber trabajado en el PLANE, ya que el 20% de los participantes, sobre todo las mujeres, encontró otro empleo. Estas conclusiones parecen lógicas si se piensa que la mayoría de las participantes eran antes inactivas, empleadas domésticas o vendedoras informales, con escasa

calificación y remuneración o sin esta última. De manera que cualquier mejora en estos aspectos, por pequeña que sea, se nota.

Este fenómeno podría ser una muestra de la necesidad y del deseo de las mujeres de trabajar, necesidad que no encuentra respuesta en el mercado laboral, así como de reafirmar tendencias ya observadas en el pasado que revelan que mujeres inactivas se convierten en activas frente a las inclemencias de la coyuntura económica.

De una revisión de los planes de empleo de emergencia y de sus evaluaciones pueden extraerse interesantes apreciaciones respecto a la relación de las mujeres con la oferta estatal de programas. En estos planes, a diferencia de lo que sucede con otras iniciativas gubernamentales, las mujeres son la mayoría de los beneficiados o de los postulantes, como es el caso de Bolivia. Esto pareciera indicar que las mujeres hacen uso de las oportunidades y servicios que se les ofrecen y, desde otra perspectiva, implica que la oferta estatal, en estos planes específicamente, está sabiendo llegar a las mujeres.

Pero ¿por qué estos programas y no otros llegan a las mujeres? La mayor difusión de los planes de empleo de emergencia y de los programas de alivio a la pobreza en que se enmarcan; su más eficiente administración e informatización y su vinculación con los municipios podrían explicar una mayor cercanía a las mujeres. También está la evidencia de la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado en tiempos de crisis y de su “disposición” a aceptar empleos temporales y mal remunerados, porque se trata de la única opción. Pero además hay que tomar en cuenta que estos programas, a diferencia de otros, apuntan a las mujeres desde su formulación, tanto por estar sobrerrepresentadas entre los pobres, como porque se las considera más eficientes administradoras de los recursos y las encargadas de cumplir con las condiciones que se exigen para las transferencias, tales como asistir a talleres de nutrición y otras ya mencionadas, que refuerzan roles de género causantes de desigualdades en muchos ámbitos, entre ellos el del empleo.

Dada la proliferación de experiencias de programas similares al PLANE, que se convirtieron en transferencias condicionadas, cabe advertir de las desigualdades de género ya detectadas en los mismos. La principal de ellas tiene directa relación con la conciliación y es que el cuidado no remunerado se convierte en vía de acceso de las mujeres a los programas y sus beneficios.

En efecto, los beneficios dependen del cumplimiento de una serie de requisitos, establecidos para beneficiar a la familia destinataria, y sobre todo a la niñez. Las receptoras son las mujeres, ya sea por disposición expresa o porque así se ha venido ejecutando el programa en la práctica. Son ellas también quienes deben cumplir los requisitos de asistencia a campañas de vacunación, talleres de salud, de nutrición, asegurar el acceso y mantenimiento de los hijos e hijas en la escuela. Es decir que todas las condiciones están relacionadas con el bienestar familiar y las mujeres aparecen como las encargadas exclusivas del mismo, por ello son las receptoras (Marco, 2006).

La recepción de las transferencias por parte de las mujeres ha significado para ellas, en muchos casos, mayor control sobre la economía familiar y más espacios de interacción, derivados sobre todo del proceso de cobro del beneficio. En ese sentido se habla de un empoderamiento femenino no planificado por los programas. Pero la recepción del beneficio y los requisitos asociados también han implicado una recarga en el tiempo de las mujeres, pues se apoyan en la división sexual del trabajo y fortalecen la imagen de la mujer como “ser al servicio de otros” (Serrano, 2005).

Por lo pronto, el gobierno actual ha ampliado una vez más el PLANE, y como programa de empleo de más largo aliento se ha formulado el Propaís (Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Social), que ya había sido establecido por un decreto supremo del año 2004 y que ahora pretende generar 110.000 empleos en dos años. Por lo pronto, no hay anuncios que hablen de condicionamientos similares a los establecidos en otros programas de América Latina, implementados por gobiernos de distintas líneas ideológicas y que, de acuerdo a lo dicho, recargan el trabajo reproductivo de las mujeres y refuerzan sus roles tradicionales de género, pero valga sentar la prevención.

Asimismo, y dado que la mayoría de los postulantes del PLANE hasta ahora han sido mujeres, y que más del 37% de sus beneficiarios tenía más de cuatro hijos (Marketing SRL, 2006), es pertinente demandar algún mecanismo público destinado al cuidado de los hijos e hijas de los trabajadores varones y mujeres de este programa durante la jornada laboral.

### *Seguridad social*

La relación de las mujeres con los sistemas, primero de seguridad social y ahora de protección, ha estado mediatizada por el rol de cuidadoras que se les

continúa asignando. En diferentes épocas de la historia los sistemas sociales de cuidado han distribuido las responsabilidades de cuidado de la niñez, la ancianidad y las personas enfermas entre el Estado, el mercado, la sociedad civil y las familias, pero éstas últimas siempre han absorbido una importante porción de esta responsabilidad. Como es de suponer, dentro de los hogares son las mujeres quienes se hacen cargo de estas tareas, asumiendo también gran parte de las mismas en el voluntariado, en otras organizaciones de la sociedad civil, y de manera remunerada, en el Estado (Giménez, 2003).

Es precisamente por su función de cuidadoras que se les reconoce a las mujeres el acceso a los derechos sociales y a las prestaciones de la previsión social, determinando su doble relación con el cuidado: fueron acreedoras del derecho al cuidado precisamente por ser las encargadas de prestarlo. Esta relación persiste en las reformas estructurales a la seguridad social realizadas en la América Latina y en Bolivia que instauraron los sistemas de pensiones de capitalización individual, que son una forma de cuidado indirecto<sup>23</sup>.

Con la privatización de los sistemas de seguridad social, el cuidado de las personas adultas mayores queda en manos del mercado, de modo que el acceder a ellos queda supeditado a la disponibilidad de medios económicos suficientes y regulares que permitan acceder y mantenerse en el sistema. Para quienes no disponen de estos ingresos, el cuidado vuelve a estar a cargo de las familias, es decir, de las mujeres. Una vez más el trabajo no remunerado de éstas absorbe las retiradas del Estado y éste presume que ellas se harán cargo, que conciliarán esta sobrecarga de responsabilidades familiares con sus responsabilidades en otros ámbitos.

Los estudios ya habían mostrado que los sistemas de capitalización individual reproducen las desigualdades y exclusiones del mercado laboral; incorporan fórmulas de cálculo de las pensiones que implican una discriminación expresa contra las mujeres; y, finalmente, excluyen a quienes se dedican al trabajo de cuidado, crianza y doméstico de manera no remunerada. Es decir que alrededor del 60% de las mujeres —las convencionalmente consideradas *inactivas*— no tiene

---

<sup>23</sup> La seguridad social puede proveer mecanismos de cuidado directo, por ejemplo, cuando establece enfermerías o residencias para las personas adultas mayores, y mecanismos de cuidado indirecto, cuando otorga dinero para que los propios adultos mayores contraten sus servicios de cuidado y se mantengan.

acceso a las pensiones o se encuentra a expensas de recibir una pensión asistencial o de viudez. Como resultado, las mujeres reciben pensiones inferiores que los hombres, y a pesar de que son la mayoría de la población adulta mayor, están subrepresentadas entre los perceptores de pensiones (Marco, 2004).

La exclusión de las mujeres dedicadas al trabajo no remunerado y la falta de reconocimiento de éste se da a pesar de que son precisamente estas mujeres el soporte de este sistema, pues con su trabajo de cuidado absorben sus deficiencias, más aún en casos como el boliviano donde la cobertura previsional es prácticamente excepcional. De manera que el trabajo de cuidado que realizan todas las mujeres, también aquellas que además trabajan remuneradamente, está subsidiando a los sistemas de protección social. Las mujeres asumen en sus espaldas el cuidado de ancianos, que debería ser una responsabilidad estatal.

Aquí se presenta entonces otra faceta de la especial relación de las mujeres con la protección social, ya que su rol de cuidadoras está perjudicando su situación previsional. En efecto, la asignación de las tareas de crianza, cuidado y domésticas a las mujeres como responsables casi exclusivas determina sus condiciones en el mercado laboral, las que a su vez definen su situación previsional (Marco, 2006).

La falta de preocupación por esta problemática también responde a la vigencia de los roles de género, que se consideran atributos naturales de mujeres y hombres, así como al hecho de que cuando se reconoce alguna forma de inequidad no se considera pertinente que sea el sistema de seguridad social el que la corrija. De esta manera, en el diseño de los sistemas se constatan estas diferencias, pero aparecen como un dato de la realidad. En tanto, la división sexual del trabajo que conduce a la sobrecarga de responsabilidades familiares que recae en las mujeres, así como los efectos de esta división sobre la inserción laboral femenina, figuran como rasgos de vulnerabilidad que se reproducen o agudizan pero que no se persigue modificar (Montaño, 2004).

## **La importancia de la infraestructura y los servicios para la conciliación**

Las condiciones de las viviendas, el acceso a servicios básicos, como luz, agua y gas, la calidad y frecuencia del transporte, así como el acceso a los servicios de salud y educación afectan notablemente las formas en que las mujeres pueden conciliar trabajo remunerado y familia, y su calidad de vida.

No es la oportunidad de analizar los avances y deudas pendientes de la salud y la educación con las mujeres en calidad de usuarias de los mismos. Más bien se quiere dar cuenta de que la falta de un acceso oportuno, cercano y de calidad a estos servicios recarga el trabajo de las mujeres, pues de todo aquello que estos sistemas no asumen se hacen cargo las mujeres, cuidando personas enfermas, ancianas y a la niñez.

En cuanto a los servicios básicos, como se aprecia en el cuadro de abajo, casi un 40% de la población del país no tiene agua por cañería, porcentaje que en el área rural llega a un elevadísimo 70%. Estos datos nos dan una aproximación a la magnitud del trabajo doméstico que realizan las mujeres, que deben acarrear agua de pozos o de ríos y, en el mejor de los casos, almacenar el agua de los aguateros. Entre las que cuentan con agua por cañería, un 17% la recibe por un lapso que oscila de entre menos de una hora a seis horas por día, lo que también dificulta los trabajos domésticos.

Otro dato que nos da cuenta del esfuerzo que hacen las mujeres en sus quehaceres domésticos es la disponibilidad de un espacio para cocinar; en el cuadro 2 vemos que el 25% de ellas no disponen de uno. Esta situación no varía mucho por departamento, siendo las áreas rurales de La Paz y Oruro las que tienen los porcentajes más altos de no disponibilidad de lugar exclusivo para cocinar, con un 43% y 44%, respectivamente.

**Cuadro 1**

Área, procedencia y distribución del agua	Total	
	1992	2001
<b>Procedencia del agua</b>		
<b>Total</b>	<b>1.444.817</b>	<b>1.977.665</b>
	(porcentajes)	
Cañería de red	47,14	62,27
Pileta pública	8,16	7,44
Carro repartidor (aguatero)	3,06	2,06
Pozo o noria con bomba	20,41	3,50
Pozo o noria sin bomba	0,00	10,64
Río, vertiente, acequia	19,01	11,29
Lago, laguna o curiche	0,00	0,86
Otro	2,22	1,93

<b>Área urbana</b>	<b>806.815</b>	<b>1.210.962</b>
	<b>(En porcentajes)</b>	
Cañería de red	72,85	82,93
Pileta pública	9,34	5,33
Carro repartidor (aguatero)	4,62	3,15
Pozo o noria con bomba	9,23	1,93
Pozo o noria sin bomba	0,00	3,45
Río, vertiente, acequia	1,78	0,93
Lago, laguna o curiche	0,00	0,10
Otro	2,18	2,18
<b>Área rural</b>	<b>638.002</b>	<b>766.703</b>
	<b>(En porcentajes)</b>	
Cañería de red	14,63	29,63
Pileta pública	6,67	10,78
Carro repartidor (aguatero)	1,08	0,34
Pozo o noria con bomba	34,54	5,99
Pozo o noria sin bomba	0,00	22,00
Río, vertiente, acequia	40,80	27,65
Lago, laguna o curiche	0,00	2,07
Otro	2,28	1,54

Fuente: INE, CNPV 1992 y 2001.

## Cuadro 2

<b>BOLIVIA: Disponibilidad de cuarto exclusivo para cocinar</b>		
En número y porcentaje de hogares		
	<b>1992</b>	<b>2001</b>
<b>BOLIVIA</b>	<b>1.444.817</b>	<b>1.977.665</b>
	<b>(En porcentajes)</b>	
Sí tiene	60,25	75,13
No tiene	39,75	24,87
<b>ÁREA URBANA</b>	<b>806.815</b>	<b>1.210.962</b>
Sí tiene	57,88	74,48
No tiene	42,12	<b>25,52</b>
<b>ÁREA RURAL</b>	<b>638.002</b>	<b>766.703</b>
Sí tiene	63,25	76,17
No tiene	36,75	<b>23,83</b>

En el mismo sentido, resulta alarmante que el 74,17% de los hogares rurales del país cocinaba con leña en el año 2001. Es decir que la gran mayoría de las mujeres de esta área no disponen de gas, lo que recarga su trabajo doméstico no remunerado y, por tanto, se dificulta más aún conciliar estas labores con un trabajo remunerado.

Otro aspecto que incide notablemente en la conciliación que hacen las mujeres entre su trabajo remunerado y no remunerado es el transporte. Lamentablemente, no se encontraron datos para tener una visión de esta realidad. Pero basta dar una vuelta por cualquiera de las ciudades de Bolivia, o más aún, tratar de circular entre las zonas rurales, para darse cuenta de las falencias al respecto. El transporte es tiempo, y en ese sentido sus problemas afectan tanto la conciliación como la calidad de vida de las mujeres.

## **Las mujeres que no pueden conciliar**

Bolivia tiene una de las tasas de participación económica de las mujeres más altas de América Latina, con más de la mitad de las mujeres en edad de trabajar haciéndolo remuneradamente o intentando hacerlo, ya que el desempleo femenino casi duplica al masculino, con tasas de 7,8% y 4,4%, respectivamente, para el año 2003. Un 53,4% de mujeres participando en la actividad económica en las áreas urbanas y un 73% en las rurales, son cifras tradicionalmente consideradas positivas en los indicadores de género. No obstante, hay que evaluarlas en consonancia con otros indicadores, tales como las altas tasas de informalidad que tiene el país.

Las cifras expuestas nos hablan de las mujeres que se las arreglan para conciliar su trabajo remunerado con el no remunerado, dejando a sus hijos a cargo de sus familiares o vecinas o cargándolos en la espalda, teniéndolos consigo en su negocio o venta, acompañándolas en las calles; una minoría contrata trabajadoras del hogar. Las trabajadoras recorren largas distancias a pie o en deficientes sistemas de transporte y vuelven a sus casas a seguir trabajando sin salario y, en muchas ocasiones, sin las condiciones mínimas para ello, lo que les significa más trabajo, como vimos en el título anterior, y una calidad de vida que deja mucho que desear.

Pero no todas las mujeres pueden hacer este esfuerzo; hay quienes ni siquiera tienen las mínimas condiciones que les permitan hacer frente a las faenas señaladas.

En efecto, en el cuadro de abajo vemos que el 22% de las mujeres mayores de 15 años del país no trabaja remuneradamente porque se dedica exclusivamente a los trabajos de cuidado, crianza y domésticos, sin variaciones entre las áreas urbanas y rurales.

También vemos que esta tasa es mucho más alta entre las cónyuges — alcanzando al 34% en las áreas urbanas y al 28% en las rurales—, lo que obedece a que son precisamente estas mujeres las que más tienen que ocuparse del cuidado y la crianza.

### Cuadro 3

#### Bolivia: tasa de actividad doméstica a/ femenina de 15 y más años de edad según clasificación de parentesco y número de menores de 0 a 6 años de edad en el hogar años 1994, 1999 y 2002

(En porcentajes sobre la población total femenina de 15 y más años)

Número de menores	Año	Zona urbana					Zona rural				
		Relación de parentesco									
		Jefa	Cónyuge	Hija	Otra	Total	Jefa	Cónyuge	Hija	Otra	Total
<b>Sin menores</b>	1994	13,1	41,0	3,7	10,3	20,7	...	...	...	...	...
	1999	17,5	35,5	*	*	19,9	*	19,3	*	*	13,5
	2002	16,2	31,8	4,7	14,7	18,4	10,2	22,4	*	*	17,0
<b>Un menor</b>	1994	*	46,6	7,5	16,1	30,2	...	...	...	...	...
	1999	*	38,4	*	*	26,8	*	19,0	*	*	16,0
	2002	18,2	32,3	7,6	14,3	22,0	*	29,7	*	*	23,2
<b>2 y más</b>	1994	*	49,6	17,2	25,6	38,3	...	...	...	...	...
	1999	*	44,6	*	*	35,1	*	31,8	*	*	24,4
	2002	*	42,2	16,1	*	33,2	*	34,5	15,2	*	29,1
<b>Total</b>	1994	12,5	45,2	6,9	14,9	27,3	...	...	...	...	...
	1999	20,2	38,5	5,7	17,8	24,5	*	23,7	*	*	17,4
	2002	17,9	34,8	7,5	15,4	22,6	11,3	28,5	10,6	21,8	22,2

Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

(\*) Tamaño muestral insuficiente

a/ (Mujeres dedicadas a la actividad doméstica no remunerada con (sin) menores en el hogar) \*100

Total de mujeres de 15 años y más

b/ Período 1994 : 7 departamentos más la ciudad de Trinidad

Período 1999 : 8 departamentos más la ciudad de Cobija

Período 2002 : 9 departamentos

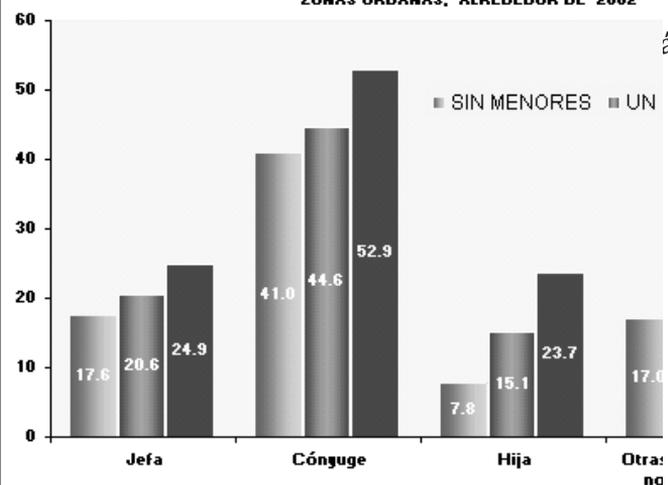
El cuadro 3 también nos muestra las diferencias en la tasa de actividad doméstica según el número de hijos, apreciándose que la tenencia de dos o más de ellos hace la diferencia, y que la cifra más alta de trabajo no remunerado está entre las cónyuges urbanas, entre quienes un 42,2% se dedica exclusivamente al él.

Otro aspecto interesante es que las jefas de hogar no tienen registrada tasa de actividad doméstica, debido a que la muestra de aquellas dedicada al trabajo no remunerado en la encuesta de hogares era tan pequeña que no era representativa y fiable para obtener el dato. Esto obedece claramente a que las jefas de hogar, sí o sí y con independencia del número de hijos, tienen que participar en el mercado laboral porque no les queda otra opción, y se las arreglan como pueden, incluso sacrificando su salud y calidad de vida.

En el siguiente gráfico vemos que en promedio, en América Latina, son las jefas de hogar las que tienen menores tasas de actividad doméstica. Vemos también que el promedio de esta tasa para el total de las mujeres mayores de quince años, independientemente de su situación de parentesco, es mayor que en el caso boliviano, lo que concuerda con lo mencionado anteriormente respecto a que en

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 12 PAÍSES): TASA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA FEMENINA MÁS ALTAS DE LA EN LA POBLACION FEMENINA DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN EL NÚMERO DE MENORES DE 0 A 6 AÑOS PRESENTES EN LAS ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 2002

Gráfico 1



a) Porcentaje de la población femenina que tiene como actividad principal la realización de que

Fuente : CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de las en

Por último, en el cuadro 4 vemos que resulta preocupante que la tendencia se mantiene y que entre las jóvenes de 20 a 24 años del país que no están en el mercado laboral la razón predominante para ello son una vez más las labores domésticas no remuneradas. Se trata nada menos que del 40% de las jóvenes urbanas y del 86% de las rurales para el año 2002. Estas cifras son más altas que los promedios latinoamericanos.

En cambio para los hombres, son los estudios y otras razones las que determinan su inactividad remunerada.

#### Cuadro 4

##### Bolivia: Población de 20 a 24 años de edad según condición de inactividad a zonas urbanas y rurales, alrededor de 1994, 1999, 2002 y 2004

(En porcentajes sobre la población inactiva de 20 a 24 años)

	Población urbana								Población rural							
	Mujer				Hombre				Mujer				Hombre			
	Estudia	Quehaceres del hogar	Otros	Total	Estudia	Quehaceres del hogar	Otros	Total	Estudia	Quehaceres del hogar	Otros	Total	Estudia	Quehaceres del hogar	Otros	Total
1994	47,6	48,2	4,2	100	90,7	0,7	8,5	100	...	...	...	100	...	...	...	100
1999	61,0	33,5	5,5	100	89,0	0,0	11,0	100	2,1	83,8	14,0	100	77,3	0,0	22,7	100
2002	55,3	39,8	4,8	100	88,1	2,9	8,9	100	6,7	85,9	7,4	100	*	*	*	...

Fuente: CEPAL - Unidad Mujer y Desarrollo. Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Tamaño muestral insuficiente

a/ Considerando que la mayoría de las encuestas de los países no preguntan las razones por las cuales las personas no buscan trabajo, se decidió trabajar con la condición de actividad principal que tienen las personas, distinguiendo estudios, trabajo doméstico y otras razones tales como discapacidad, enfermedad, jubilación, se cansó de buscar, y/o no necesita.

b/ Período 7 departamentos más la ciudad de Trinidad.

Habría que contextualizar la evaluación de las políticas de género en el cambio que se está produciendo en el país, con visibles riesgos de desorden en el Estado. Además, cuando se trata del cruce de factores de discriminación, habría que diferenciar entre la retórica y los hechos. Junto con la gran conquista que significa el proceso de empoderamiento de las indígenas y su mayor presencia en el poder político, está el riesgo de inestabilidad, el insuficiente liderazgo femenino y la también insuficiente presencia y representación política.

En el actual contexto de cambios, con las oportunidades y riesgos que conlleva para la equidad de género, habría que crear conciencia de que la igualdad y la equidad de género son parte constitutiva de la igualdad social y étnica.

Junto con las buenas señales y muestras de voluntad política, como la presidencia de la Asamblea Constituyente en manos de una mujer, están otras iniciativas apoyadas por el gobierno que enfatizan el rol materno, como la Ley de Protección de la Lactancia Materna, tal vez no negativas en sí mismas siempre y cuando se rescate ante todo el estatus ciudadano de todas las mujeres y se tomen iniciativas para incrementar su autonomía y redistribuir roles, recursos y oportunidades. Junto con el gran avance en la visibilización de muchos tipos de desigualdades, se mantiene el antiguo riesgo de que se piense que con las acciones pro igualdad de clase y étnica se obtendrá la igualdad y equidad de género o que, en el peor de los casos, éstas caerán “por chorreo” (es decir, con el tiempo, como derivadas de la igualdad de clase). Este escenario también conlleva el riesgo de, que aduciendo la transversalización del principio de equidad de género, se diluyan los esfuerzos reales.

Para minimizar estos riesgos es trascendental el rol de los movimientos de mujeres, por lo que se requiere una clara priorización en la inversión de los recursos y esfuerzos de sus organizaciones en función de las posibilidades de incidencia. Pero también el Viceministerio de Asuntos de Género podría jugar un papel importante. En Bolivia, las políticas de género han estado en la línea más o menos del resto de América Latina, pero una diferencia puede ser la debilidad de la institucionalidad de género, que ya de por sí es débil en todos los casos pero que en el nuestro, esta fragilidad parece ser mayor últimamente. La extrema vulnerabilidad de la institucionalidad de género a cambios de gobierno, o incluso de administración dentro de una misma gestión, ha sido una constante que atraviesa líneas de pensamiento político. La presión de los movimientos de mujeres puede influir en el rol y el peso de esta instancia, pero sin duda también es imprescindible la voluntad política.

Está claro que la problemática de conciliación entre familia y trabajo se inserta en los escenarios mencionados y sus formas de abordaje dependen de los mismos. Para dar soluciones a esta problemática desde una perspectiva de género se requiere de múltiples acercamientos, ya que, como sabemos, se ubica en el límite entre la vida privada (familia) y pública (trabajo). El abordaje, por tanto, se debe realizar desde distintas perspectivas para tener una visión acabada del fenómeno: desde las relaciones de poder presentes dentro de la familia, los mecanismos que incentivan y desincentivan la incorporación de las mujeres al trabajo, aquellos que reafirman la

división sexual del trabajo en el mundo laboral, los espacios intermedios, tales como acceso a servicios y posibilidades de traslado desde la fuente de trabajo al hogar, las políticas de Estado para la incorporación de las mujeres al trabajo en términos de igualdad entre sexos, entre otros (Céspedes, 2003).

Para un tratamiento más integral de las deficiencias en términos de infraestructura, servicios y transporte, que rescate la importancia de los mismos para un mejor acoplamiento de las esferas familiares y laborales, y para una redistribución de las responsabilidades de cuidado, se requiere caracterizar la expresión territorial de la distribución de bienes, servicios y oportunidades, y los mecanismos de exclusión, incluida la segregación del territorio. Esto implica reconocer al territorio como una dimensión activa de las relaciones interpersonales y valorizar los aportes de las mujeres a la economía local y a la superación de la pobreza. En este cometido, también sería importante fortalecer la participación ciudadana de las mujeres para mejorar correspondencia entre oferta de bienes y servicios públicos y demandas sociales diferenciadas (Montaño, 2004a).

En cuanto a los mecanismos de cuidado, especialmente de la niñez, la diversidad de ingresos, étnica y cultural de las mujeres determina sin dudas distintas prioridades. Tomando esto en cuenta, aparecen dos vías: el *acceso universal al cuidado*, como derecho de todos los ciudadanos varones y mujeres de acceder a un lugar de cuidado para sus hijos e hijas, que tiene como reverso de la medalla el derecho de la niñez al cuidado y a la atención integral, y que asume al cuidado como un bien público y una responsabilidad social; o un *paquete integral de medidas para determinada población* que no tiene posibilidades de delegar el cuidado en el mercado, que incluya centros de cuidado, infraestructura y servicios.

Volviendo a los grandes escenarios, la democracia como eje central, la estabilidad política y la gobernabilidad aparecen sin duda como los bienes públicos que todas debemos contribuir a mantener. Si este escenario se mantuviera, el desafío es incidir en las grandes reformas. La experiencia de las reformas de segunda generación de la década de los noventa nos brinda un ejemplo. En los hechos, ni la Participación Popular, ni la Reforma Educativa contemplaban en sus inicios una referencia específica a la igualdad de género; ésta no fue un objetivo suyo hasta que se vieron confrontadas. Fue *la acción de las mujeres y de la Subsecretaría de Género que las determinaron que estos espacios sean “aprovechados” para el logro de avances para las mujeres* (PNUD, 2003, 37).

## Bibliografía

- Céspedes, Catalina (2003). “Conciliación familia y trabajo: una mirada de género a las condiciones estructurantes”, Santiago de Chile. Mimeo.
- Giménez, Daniel (2003). “Género, previsión social y ciudadanía social en América Latina”. Serie *Mujer y Desarrollo* N° 46, Santiago de Chile, CEPAL.
- Landa Casazola, Fernando (2003). *Transferencia de recursos hacia los más pobres. Un análisis del PLNE-I con escenarios Contrafactuales*. La Paz: Unidad de Análisis de Política Económica –UDAPE.
- Marco, Flavia (2004). “Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos”. En Marco, F. (coord.). *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. Cuadernos de la CEPAL N° 90. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2005). “Políticas y programas de trabajo para las mujeres América Latina y el Caribe”. Ponencia presentada en el XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) Puerto Alegre, 22 al 26 de agosto de 2005.
- \_\_\_\_\_ (2006). “Cuidado no remunerado y acceso a la protección social”. En Revista *Nómadas*, Abril de 2006, No 24. Género y políticas públicas: desafíos para la equidad. Bogotá, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos, Universidad Central
- Marketing SRL (2006). “Evaluación del PLANE”. Diario *El Deber*, 21 de mayo de 2006.
- Montaño, Sonia (2004) “La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina”. En Marco, F. (coord.) *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. Cuadernos de la CEPAL N° 90. Santiago de Chile: CEPAL
- \_\_\_\_\_ (20004a) *Mujer y gestión local. Transparencia y rendición de cuentas*. Santiago de Chile: CEPAL. Documento de trabajo.
- Programa Mundial de Alimentos -PMA (2006)- <http://www.pma.org.bo/> página web visitada el 13.10.06

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD (2003) *Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia 2003*. La Paz: PNUD.

Rico, Ma. Nieves y Flavia Marco (2006). “Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero”. Cuadernos de la CEPAL Santiago de Chile: CEPAL.

Serrano, Claudia (2005). “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”. Serie *Mujer y Desarrollo* N° 70. Santiago de Chile: CEPAL.

Zapata, Daniela (2003). “Evaluación del Plan Nacional de Empleo de Emergencia de Bolivia”, Santiago de Chile: Universidad de Chile, Departamento de Economía. Mimeo.

# Género, pobreza y etnia en Bolivia: desafíos para la promoción de políticas públicas equitativas

*Carla Zibecchi* \*

## **Introducción**

Las mujeres bolivianas —en especial las mujeres indígenas, aunque no exclusivamente— enfrentan una importante carga de trabajo, no sólo por el rol que desempeñan en la reproducción cotidiana de la población, sino también porque a este trabajo doméstico no remunerado se suman actividades productivas de diversa índole, muchas de ellas realizadas como trabajo familiar sin remuneración. La situación de estas mujeres es aún más compleja debido a que muchas que trabajan con remuneración, lo hacen en un mercado segregado por sexo que las confina al sector informal y a sufrir situaciones de discriminación salarial<sup>24</sup>. Sin embargo, y pese a todos estos obstáculos, existen importantes evidencias sobre su significativo aporte al ingreso del hogar.

---

\* Socióloga, Magíster en Políticas Sociales (UBA), docente de la Universidad de Buenos Aires. Colaboradora de ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género). Investiga temas vinculados con género y programas sociales en el marco de proyectos del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica de Argentina. [carlazibecchi@hotmail.com](mailto:carlazibecchi@hotmail.com)

<sup>24</sup> El término segregación ocupacional se refiere a una desigual estructura de oportunidades por sexo, cuando el acceso a los diferentes status es diferencial para mujeres y varones que poseen equivalente educación, experiencia, etc. Cuando se habla de discriminación salarial se alude al caso de los individuos de una categoría social cuya remuneración es menor que la de individuos de otras categorías sociales, por razones ajenas al trabajo que desempeñan (Lipszyc, 2003).

En este contexto es que cobra especial relevancia avanzar en la implementación de políticas y programas que evalúen las situaciones de discriminación y de desigualdad que sufre la población, que consideren el enfoque de género<sup>25</sup> e incorporen la dimensión étnico-racial y de clase. Es decir, no se puede pasar por alto que la vida de las mujeres está estructurada no sólo por su condición de género, sino también por su origen étnico o racial, así como por su pertenencia a una determinada clase social. En este sentido, el enfoque de género puede ser un punto de partida para profundizar en las relaciones existentes entre el origen étnico y las situaciones de pobreza y exclusión que enfrentan hombres y mujeres en el mercado laboral (Rangel y Valenzuela, 2004).

En función de lo expresado, el presente trabajo se propone una reflexión en torno a la importancia de que las políticas y programas sociales puestos en marcha —sean éstos de empleo o de combate de la pobreza— incluyan el tema étnico-racial y el enfoque de género. Al mismo tiempo, señala la centralidad que adquiere el avance en la implementación de políticas de conciliación del trabajo productivo y reproductivo, en tanto que no sólo permitiría una inserción plena de la mujer en el mercado de trabajo remunerado, sino que también garantizaría mejores condiciones de vida para hombres y mujeres trabajadores.

## **Desigualdades entrecruzadas: breve panorama acerca las condiciones trabajo y de vida de la mujer**

El término género<sup>26</sup> ha sido introducido como una categoría analítica en los estudios feministas durante los años ochenta, que permite analizar una forma de

---

<sup>25</sup> La perspectiva de género constituye un instrumento teórico-analítico que acompaña a un objetivo ético-político —equidad social y equidad de género— y que permite dar cuenta de los aportes que hacen las mujeres y hombres al desarrollo, así como de los beneficios que obtienen y las necesidades que plantean (Daeren, 2004). Sin embargo, por diversas razones, las premisas e implicaciones en materia de género en los procesos de reformas de la política social han sido generalmente ignoradas. Esta idea de políticas y proyectos “neutros” da cuenta de la invisibilidad de la problemática de género dentro de las políticas públicas, puesto que la supuesta neutralidad no significa que no tengan ninguna incidencia en las relaciones de género, sólo que esta mirada está ausente en la formulación, implementación y evaluación de dichas políticas (Pautassi, 2000).

<sup>26</sup> En términos generales haremos uso del concepto “género” para referirnos a la construcción social desigual basada en la existencia de jerarquías entre ambos sexos y a las consiguientes relaciones de poder asimétricas que se generan a partir de allí. Existe un conjunto complejo

diferenciación social presente en todas las sociedades y cuyo punto de referencia es el sexo: “Por lo tanto, el concepto de género no se remite sólo a la situación de la mujer, sino que busca dar cuenta de la *relación* entre hombres y mujeres. Se refiere a las diferencias y relaciones construidas socialmente (entre hombres y mujeres) y que en consecuencia, varían dependiendo de la situación y del contexto” (Rangel, 2004 p. 33). Así, la categoría género —a diferencia de mujer— denuncia la situación de desigualdad existente entre hombres y mujeres. Al destacar esta desigualdad histórica, el concepto también llama la atención hacia otras importantes diferencias sociales —como raza, etnia<sup>27</sup> y clase— que se traducen en desigualdad de oportunidades.

Ahora bien, ¿cuál es el aporte de considerar de manera simultánea estas diferencias sociales? Un enfoque integrado que tenga en cuenta la relación entre género y etnia, incorporando también la dimensión de clase social, permite denunciar situaciones de discriminación, segregación<sup>28</sup> y desigualdad de oportunidades. En otras palabras, considerar la vulnerabilidad social<sup>29</sup> relacionada con el género y el origen étnico racial de las personas permite comprender las dificultades que enfrentan las personas con estos atributos para alcanzar y mantener una inserción social satisfactoria. Además, la crítica a la tendencia de separar género, etnia y clase social argumenta que son sistemas interconectados de relaciones y significados, y que los grupos sociales viven opresiones simultáneas desde distintos sistemas de dominación, dado que una persona no puede pertenecer a un género sin, al mismo tiempo, pertenecer a una etnia o raza (Rangel y Valenzuela, 2004).

Por eso, a continuación se analiza brevemente las condiciones de trabajo (productivo y reproductivo) y las condiciones de vida (salud, pobreza) de las

---

de prácticas e instituciones que actúan en la conformación de los géneros “masculino” y “femenino”; entre ellas encontramos el Estado y sus políticas públicas, que desempeñan un papel crucial mas no exclusivo (Scott, 1999).

<sup>27</sup> Los conceptos de etnia y etnicidad han tenido un uso generalizado como reemplazo del desprestigiado concepto de raza, aunque no son sinónimos: los primeros son utilizados para referirse a los pueblos indígenas, mientras que el concepto raza continúa siendo empleado para el tratamiento de los afrodescendientes (Rangel, 2004).

<sup>28</sup> El racismo y la discriminación étnico-racial son formas de discriminación y segregación que se expresan de distintas maneras entre sujetos y grupos sociales a través de mecanismos simbólicos y acciones concretas, como políticas de gobiernos (Rangel, 2004).

<sup>29</sup> Como destaca Castel (1999), la vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo con la fragilidad de los soportes de proximidad.

mujeres en Bolivia, intentando prestar atención a las diferencias étnicas y de clase social<sup>30</sup>.

### *Mercado de trabajo*

Según Escóbar, en Bolivia el período 1992-2001 —que abarca escenarios de reactivación, crecimiento y recesión— permite constatar que el ajuste estructural y las reformas no han promovido las condiciones para el desarrollo de la actividad económica y la mejora de la productividad en el país. Por el contrario, las condiciones de trabajo y de vida de la población se han deteriorado notablemente. Más específicamente, el ajuste social y las reformas estructurales han significado el estancamiento, y un mayor deterioro en la situación del empleo de los ingresos y mujeres. Así, mientras las tasas de participación de las mujeres en todas las edades aumenta, el desempleo comienza a manifestarse en niveles desconocidos en la década de los ochenta, afectando con más intensidad a las mujeres (Escóbar, 2003). Además, debe considerarse que los procesos de ajuste estructural y flexibilización, al reforzar la informalidad, han precarizado aún más las condiciones laborales de la población indígena. Entre las mujeres el impacto ha sido mayor porque se ha acentuado su posición en el ámbito doméstico, al mismo tiempo que todavía predominan conceptos patriarcales para los cuales es “natural” esta actividad para la mujer (Rangel, 2004).

La estructura del mercado laboral rural es bien diferente al mercado de trabajo urbano. El empleo en la zona rural se caracteriza por una muy alta concentración en las actividades agropecuarias (para el año 2002, el 87% de los hombres ocupados y el 86% de las mujeres trabajaban en actividades relacionadas con la agricultura y la ganadería). La estructura ocupacional es propia de formas de organización productivas donde predomina la pequeña explotación agrícola, integrada por una unidad familiar campesina. Así, la categoría ocupacional en la que se ubica la mayoría de las mujeres es la de familiar sin remuneración<sup>31</sup> (75%), mientras que los hombres lo hacen en la categoría de trabajador por cuenta propia (Bravo y Zapata, 2006).

---

<sup>30</sup> No es fácil abordar el estudio conjunto de las dimensiones: a las carencias de información empírica se agregan problemas de tipo conceptual (por ejemplo, no hay una definición única de raza) (Rangel y Valenzuela, 2004).

<sup>31</sup> Son personas que realizan alguna actividad sin recibir a cambio remuneración monetaria o en especie, pudiendo ser familiar o no del dueño del lugar donde trabaja.

Con respecto al empleo urbano, es importante señalar que la tasa de participación de las mujeres urbanas bolivianas es especialmente elevada en relación con los demás países de la región: para el año 2002 la tasa de participación en la actividad económica de las mujeres fue de un 57%. Es decir, de cada 100 mujeres en edad de trabajar, 57 son económicamente activas (49% como ocupadas y 8% como desempleadas)<sup>32</sup>. La participación económica de las mujeres en edades reproductivas es elevada (el 71% de las mujeres entre 25 y 34 años participa en el mercado del trabajo). Por lo tanto, puede inferirse que son mujeres con importantes cargas de trabajo doméstico y con hijos menores.

Sin embargo, esta mayor participación en el mercado de trabajo no implica que las mujeres hayan accedido a un empleo de calidad. Muy por el contrario, se encuentran sobrerrepresentadas en la categoría trabajador por cuenta propia y empleado del hogar. Además, se concentran en dos grupos ocupacionales asociados con baja productividad (el 39% de las mujeres son trabajadoras en servicios y comercio y el 26%, trabajadoras no calificadas) y están sobrerrepresentadas en el sector informal (de 10 mujeres ocupadas, ocho lo hacen en este sector), donde trabajan en condiciones de muy baja productividad e ingresos. Por último, las trabajadoras urbanas tienen una remuneración media un 39% inferior a la correspondientes a los varones (Bravo y Zapata, 2006).

La afluencia de indígenas al mercado de trabajo urbano, producto de un intenso movimiento migratorio rural-urbano, no ha tenido como resultado el fin de los prejuicios y prácticas discriminatorias. Mucho menos se ha eliminado la inercia de los mecanismos de desigualdad del mercado laboral (Rangel, 2004)<sup>33</sup>. En relación con la situación de empleo de los pueblos indígenas, los principales problemas que éstos enfrentan son: el desempleo, los empleos precarios y la existencia de brechas en la remuneración e ingresos en relación con ocupados no indígenas<sup>34</sup>. Así, el 67% de los empleos precarios y el 28% de los empleos semicalificados los ocupan los indígenas.

---

<sup>32</sup> Para el mismo año, sólo cinco de cada 100 hombres estuvieron desempleados.

<sup>33</sup> Rangel (2004) sostiene que la mayoría de los trabajos sobre los pueblos indígenas se ha concentrado en aspectos relacionados con el derecho y la posesión de la tierra y medioambiente, por lo que hacen falta más estudios que investiguen la profundidad y la difusión de la pobreza, además de sus causas.

<sup>34</sup> En Bolivia, en la ciudad un indígena gana cuatro veces menos que uno no indígena y en el campo, 2,2 veces el salario anterior (Valenzuela, 2003 citado en Hopenhayn y otros, 2006).

Ahora bien, *el perfil ocupacional indígena también presenta un componente de género importante*: si bien varones y mujeres indígenas acceden a empleos precarios, hay que remarcar que los hombres acceden a trabajos que permiten una mayor movilidad laboral. Las mujeres indígenas presentan una mayor ocupación en el sector comercio —generalmente informal—, el trabajo por cuenta propia y el servicio doméstico. En el caso de los hombres indígenas, el principal nicho ocupacional se encuentra en el trabajo asalariado, en la agricultura (para los hombres de la zona rural) y el comercio y la construcción (para los indígenas urbanos). También el ingreso promedio según género registra diferencias entre las mujeres y los varones indígenas (Hopenhayn y otros, 2006). Así, *las mujeres indígenas sufren en el mercado laboral las desventajas de ser al mismo tiempo indígena y mujer, cuestión que sólo puede resolverse con acciones y políticas que incorporen al mismo tiempo ambas dimensiones* (Rangel, 2004).

### ***Los programas sociales y el género***

Algunas investigaciones han analizado, para distintos países de América Latina, en qué medida los avances conceptuales se han traducido en prácticas institucionales que promueven una mayor equidad social y de género, y no han arrojado resultados muy alentadores al respecto. La mayoría de los programas que combaten la pobreza no tienen un enfoque de derechos orientado a poner fin a situaciones de discriminación o exclusión en el mercado de trabajo. En general, poseen un enfoque asistencialista y no promueven que las personas conozcan sus derechos, el empoderamiento y la acción colectiva. Asimismo, se observa una tendencia creciente a que la transferencia de recursos se condicione a partir de requisitos: inserción educacional de los hijos y el uso de los servicios de salud, o contraprestaciones laborales (Daeren, 2004).

En el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE)<sup>35</sup> de Bolivia se fijó una cuota para que la incorporación de mujeres no sea menor al 30%. Sin embargo,

---

<sup>35</sup> EL PLANE se pone en marcha en el año 2001; su funcionamiento quedó bajo responsabilidad del Directorio Único de Fondos (DUF) y tuvo alcance nacional para la generación de empleo temporal masivo para población urbana y rural. Constituyó un plan de emergencia y de coyuntura en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. Los objetivos planteados fueron: i) reducción del impacto en la disminución del ingreso por pérdida de empleo en los sectores más pobres, ii) apoyo en la ejecución de obras públicas, iii) sensibilización de los actores económicos para evitar el aumento en la inversión de capital en sustitución de mano de obra (Farah, 2003).

la participación de las mujeres fue masiva, se estimó que el 51% de los destinatarios eran mujeres. La mayor inserción de mujeres en este tipo de programas es una señal de que su incorporación en empleos precarios y de baja remuneración funciona como un incremento del ingreso familiar. Dado que el monto salarial es menor al del mercado de trabajo, no resulta atractivo para los hombres pero sí para las mujeres. Si se analiza la ocupación anterior de las mujeres beneficiarias, éstas eran “amas de casa”, lavanderas, y el motivo del ingreso de las “inactivas” fue precisamente obtener un ingreso laboral adicional<sup>36</sup>.

Al constatarse la prolongación de la recesión económica, se decidió extender el PLANE para atenuar la reducción de ingresos de los hogares pobres por desempleo de sus miembros. Las evaluaciones realizadas del PLANE II muestran un incremento significativo de las mujeres; de cada 10 trabajadores, ocho son trabajadoras que fluctúan entre las edades de 25 a 55 años. Esta masiva presencia tiene que ver con la salida explosiva de las mujeres al mercado de trabajo a causa del empobrecimiento (Farah, 2003), proceso que fue similar en toda América Latina.

No muy distinta en este sentido ha sido la experiencia del Plan Jefes y Jefas de Hogar en Argentina<sup>37</sup>. La presencia —en términos absolutos y relativos— de beneficiarias mujeres resultaba mucho más elevada que en los planes sociales de la década de los noventa. De esta manera, ya para el año 2002 se estimaba una presencia mayoritaria de jefas de hogar (alrededor de un 68%), en edades reproductivas (35 años promedio) y con mayor nivel de instrucción que los varones (Pautassi, 2004). Y no es casual que este considerable peso de las mujeres

---

<sup>36</sup> Si bien se tenía previstos programas de capacitación con enfoque de género y se presentaron convenios para formar gremios constituidos por PyME, la política seguida por el DUF impidió que se ejecuten (Farah, 2003).

<sup>37</sup> El PJJH emergió del escenario de crisis económica y elevado nivel de conflictividad social que signó a los últimos años de la Convertibilidad. Implementado a partir del segundo trimestre del gobierno provisional de Eduardo Duhalde (2002-2003) y financiado gracias a una pronunciada mejora en las cuentas fiscales, el PJJH se caracterizaría ya desde sus inicios por ser un programa de transferencia de ingresos de amplio alcance —con cerca de dos millones de beneficiarios en los primeros meses—. Constituye, básicamente, un programa centrado en el pago de una ayuda monetaria (150 pesos por titular -50 dólares-) con el fin de “garantizar el derecho familiar de inclusión social” a partir de una serie de propósitos: a) asegurar la concurrencia escolar de los hijos/as y el control de salud; b) incorporar a los beneficiarios/as a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuven a su futura reinserción laboral; c) incorporar a los beneficiarios/as a proyectos productivos o servicios comunitarios, bajo la modalidad de “contraprestación”.

beneficiarias se produzca al mismo tiempo que se comienza a implementar un mecanismo de autofocalización: las mujeres en teoría se reconocen como beneficiarias y realizan el trámite de inscripción y en un momento en el cual el desempleo y la pobreza superan los niveles históricos. El hecho de que la población femenina pudiera reconocerse como beneficiaria en un contexto de extrema necesidad, fue un elemento que facilitó su ingreso masivo a este programa, pese a que su inscripción estuvo limitada a un lapso significativamente breve. Además, es importante considerar que este ingreso de las mujeres al programa no se explica sólo por los avatares de la economía argentina y la falta de oportunidades laborales para las mujeres, sino también por la dinámica familiar y por otros múltiples condicionamientos que sufren las mujeres que muestran esta particular evolución de la composición de género del plan.

En la actualidad el PJJH tiene aproximadamente un 75% de beneficiarias mujeres. La acentuación de la presencia de mujeres se debe, fundamentalmente, a que los hombres tienden a insertarse con mayor facilidad en trabajos formales —algunas de las razones que explicarían las bajas automáticas masculinas—. En cambio las mujeres se incorporan, en mayor medida, en tareas informales y de tiempo parcial, con lo cual la baja del beneficio no resulta automática.

Si efectivamente ésta es la tendencia, *puede considerarse que la acentuada y creciente feminización de la población de los planes sociales no es más que un síntoma de la mayor precariedad y vulnerabilidad laboral asociada a la desigualdad de género y clase*. Las mujeres pobres tienen menos condiciones de conseguir empleo que los hombres —precisamente por las restricciones que les impone el trabajo reproductivo, para nombrar sola una razón— y cuando lo hacen, se insertan en trabajos precarios (por ejemplo, en el servicio doméstico)<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> La rotación de beneficiarios hacia el Plan Familias ha sido la respuesta del gobierno argentino frente a la creciente feminización del PJJH, lo cual ha instalado un nuevo paradigma (empleabilidad-inempleabilidad) que circunscribe a las madres pobres a una extrema dependencia estatal. Esta reformulación de los programas de ingresos limita a las mujeres más que a los hombres a realizar el traspaso de un plan a otro, no sólo por las condiciones que reúnen para “calificar”, sino además porque sólo en el caso de que no exista una mujer en el hogar el hombre puede ser titular del beneficio del Plan. En este sentido, el Plan Familias no representaría un cambio favorable con respecto a la puesta en marcha de políticas sociales que consideren la perspectiva de género. En primer lugar, el planteo de una condicionalidad “no laboral” implica la pérdida de la contraprestación laboral y la posibilidad de utilizarla como “trampolín” para ingresar en tareas productivas. En segundo lugar se

### *Trabajo reproductivo no remunerado*

Una de las contribuciones específicas de los estudios de género aplicados al mercado de trabajo consiste en la propia crítica al concepto trabajo y su redefinición para considerar tanto las tareas productivas como las reproductivas. Las definiciones convencionales representan sólo una parte de la actividad productiva de la sociedad: aquella que se realiza bajo mecanismos de mercado, siendo las que socialmente se asignan a los hombres. Las otras actividades, realizadas fuera de la esfera mercantil, no son consideradas como económicas y las personas que participan en ellas —en su gran mayoría mujeres— no se definen como trabajadoras y activas. Por lo tanto, cualquier conceptualización de la actividad económica debe incluir *todas* los procesos de producción de bienes y servicios orientados a la subsistencia y reproducción de las personas, independientemente de las relaciones bajo las cuales se produzcan (Benería, 1998 en Borderías y otros, 1994)<sup>39</sup>.

De allí que el enfoque de género no sólo visibiliza el aporte de la mujer a través de su trabajo doméstico, sino que también permite comprender las contradicciones que se verifican en este trabajo. Como destacan Pautassi y Rodríguez Enríquez (Pautassi y otros, 2004), el hecho de ser una actividad esencial para la reproducción económica y social, y a la vez no remunerada, resulta un elemento clave para comprender las contradicciones propias del modo de

---

plantea una contraprestación que consiste en exigir a las mujeres acciones de cuidados básicos de salud y de educación de sus hijos, al mismo tiempo que no se controlan las condiciones institucionales y los medios para que lo puedan hacer. Por último, el criterio de empleabilidad según género también se cristaliza en la nueva lógica de radicación institucional: los hombres continuarán bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, las mujeres “no empleables” pasarán a depender del Ministerio de Desarrollo Social (Zibecchi, 2005).

<sup>39</sup> Otro mecanismo a través del cual opera la asimetría de género consiste en la perspectiva unidimensional que atribuye la jefatura familiar al hombre. Algunos estudios recientes sobre la familia monoparental han convenido en señalar el fuerte reduccionismo que presenta la visión economicista de la *jefatura familiar*, proveniente tanto de los análisis oficiales —la mayoría derivados de fuentes censales— como de los estudios académicos de sociología familiar cultores de las tesis parsonianas: “Bajo este modelo existiría una supuesta “complementariedad” en la que la jefatura, reducida a una labor instrumental (trabajo extradoméstico) con género masculino (el proveedor), se complementa con las funciones “emocionales” (asumidas como propiamente femeninas), subrepticamente consideradas de orden menor o “secundarias” desde el punto de vista del liderazgo familiar” (Barrón López, 2002 p. 19).

organización de las sociedades modernas, basadas en las restricciones que la división sexual del trabajo impone a la participación de las mujeres en el mercado de empleo. Esta situación se refleja en la discriminación de género en el mercado de empleo y se ve fortalecida por la inacción del Estado, en tanto no provee —excepto en los países desarrollados— de mecanismos e instituciones que permitan a las mujeres conciliar el trabajo mercantil con sus responsabilidades familiares<sup>40</sup>.

Como señala Rodríguez Enríquez (2001), la subregistración y subvaloración de las tareas de cuidado y reproductivas es uno de los elementos esenciales para mantener la subordinación económica de las mujeres. De allí que no haya manera de avanzar en materia de cambios culturales e institucionales si no se reconoce la importancia de lograr una distribución de oportunidades en el mercado de empleo remunerado, y una justa redistribución de las responsabilidades domésticas entre hombres y mujeres: “La convivencia de la domesticidad con la mayor inserción de las mujeres en el mercado de empleo dio lugar al nacimiento de la doble jornada femenina. Este término se utiliza para describir la naturaleza del trabajo que realizan las mujeres que se insertan en el mercado de empleo y continúan simultáneamente realizando el trabajo no remunerado en el hogar. A esto se suma en algunos casos, el trabajo comunitario” (Rodríguez Enríquez, 2001 p. 54).

Además, es importante considerar que la intensidad y la cantidad de trabajo doméstico que realiza la mujer están absolutamente condicionadas por su situación económica: a mayor condición de pobreza, éstas le dedican más cantidad de horas y lo realizan de forma más precaria. A la luz de este enfoque, a continuación se desarrollan las particularidades que asumen estas tareas para las mujeres que habitan en zonas rurales —en su mayoría, indígenas— y en las zonas urbanas en Bolivia.

El tipo de actividades que realizan las mujeres residentes en las zonas rurales no permite establecer límites claros entre lo reproductivo y lo productivo porque, dado el estilo de vida de estas zonas, ambos se encuentran íntimamente

---

<sup>40</sup> “La contracara de esta situación es la marginación de quienes se dedican a las tareas de cuidado, en un doble sentido. Por un lado, las mujeres que ejercen sus responsabilidades domésticas se ven discriminadas en el mercado de empleo, si simultáneamente se insertan en él. Por otro lado, las mujeres que “deciden” dedicarse exclusivamente a las tareas de cuidado, ven subvalorada su contribución al hogar y a la sociedad. Más aún, las personas que deciden ofrecer sus servicios domésticos en el mercado de empleo, reciben paupérrimas condiciones de trabajo, malas remuneraciones y baja consideración de la utilidad social de su tarea” (Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2004 p. 10).

entrelazados<sup>41</sup>. Sin embargo, algunos datos permiten señalar que para el año 2001 el 70% de las mujeres rurales realizaba más de 20 horas de trabajo doméstico, mientras que sólo el 25% de los hombres lo hacía. En relación con este punto existen diferencias con las mujeres de la zona urbana (el 60% de ellas realiza labores domésticas), probablemente vinculadas con las diferencias de estilo de vida y con los mayores ingresos promedio de las zonas<sup>42</sup>.

Ahora bien, un correcto enfoque vinculado al fenómeno del trabajo doméstico no remunerado no debiera basarse simplemente en la carga horaria que asumen las mujeres, sino también en las dificultades y las condiciones bajo las cuales se realiza. Precisamente son las zonas rurales las que padecen los mayores niveles de pobreza y la ausencia de servicios básicos (agua, energía eléctrica, saneamiento, entre otros), lo que dificulta la realización de las tareas domésticas. Es decir, las mujeres que viven sin servicios públicos no sólo tienen más horas de trabajo doméstico no remunerado, sino que también éste les demanda un mayor esfuerzo físico y psíquico, por las condiciones de extrema precariedad bajo las cuales se realiza<sup>43</sup>.

En esta dirección, es importante señalar que Bolivia ha prestado poca atención a aliviar la carga de trabajo doméstico: los problemas de la eficiencia de servicios de transporte, la ausencia de planificación de la vivienda y los barrios, la mala distribución

---

<sup>41</sup> Durante muchos años se consideró que dada la forma de vida de las familias andinas, éstas se basaban en una relación de “complementariedad” entre los géneros: i) existía una división estricta de tareas entre hombres y mujeres, ii) esta división implica un engranaje de cooperación e intercambio entre los dos géneros, y iii) las normas tradicionales y la racionalidad de la pequeña empresa familiar andina obligan a una colaboración de igual a igual entre hombres y mujeres. Esta “complementariedad” durante mucho tiempo impidió la discusión sobre ámbitos de desigualdad entre los géneros, la violencia en sus relaciones y los conflictos intradomésticos. Por eso se propone el concepto de “sustitubilidad” (Anderson, 2004).

<sup>42</sup> Encuesta MECOVI, 2001 (citada en Bravo y Zapata, 2006).

<sup>43</sup> En este sentido, los datos arrojados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) son más que contundentes: para el año 2002 el 61% de las viviendas no tenía agua por cañería, el 33% de las viviendas tenía como principal fuente de abastecimiento los ríos, vertiente o acequia, el 75% de las viviendas no tenía energía eléctrica y el 72% de los hogares utilizaba la leña como combustible para cocinar. Este último punto hace que las mujeres se vean obligadas a cocinar con leña o residuos de cosecha, lo que dificulta aún más el trabajo doméstico y causa una serie de problemas respiratorios crónicos y muertes debido a la contaminación ambiental dentro de los hogares. Según el Censo de Población de 2001, una elevada proporción del país no dispone de baño en la vivienda; en el área urbana la proporción de hogares con disponibilidad a mejores servicios de saneamiento alcantarillado sólo cubre al 48% de ellos (citado en Bravo y Zapata, 2006).

de los puntos de abasto para cierta gama de productos son sólo algunas de sus características. Esto produce —como señala Anderson— una clara discriminación de clase social: los sectores urbanos medios y pudientes sí cuentan con supermercados, centros comerciales y prestadores privados de un abanico de servicios personales y para el hogar, mientras que nada de esto se encuentra al alcance de los sectores populares urbanos y mucho menos de los pueblos rurales: “Todo hace que las labores asociadas a la gerencia de las casas y el cuidado de las personas sean largas y tediosas. Las madres de familia, en particular, gastan largas horas buscando atenciones de salud o realizando trámites como la matrícula escolar de sus hijos o el pago de cuentas” (Anderson, 2004a p. 2002)<sup>44</sup>.

Las tareas domésticas no sólo involucran todas aquellas tareas vinculadas con las rutinas diarias que describíamos anteriormente, sino también cuestiones excepcionales que son asumidas “naturalmente” por las mujeres. Una de estas excepcionalidades se vincula con los cuidados especiales que requiere un miembro del hogar enfermo. Así, enfermedades graves y evitables (por ejemplo: malaria o tuberculosis) tienen una mayor incidencia en la población pobre y afectan negativamente la vida de las mujeres, que se responsabilizan por el cuidado de los enfermos, al aumentar de manera desproporcionada el trabajo doméstico no remunerado. En relación con este punto resulta fundamental que aquellos programas de salud que se destinan a combatir estas enfermedades reconozcan el aporte invisible y gratuito que hacen las mujeres, y contribuyan con mayores recursos para el cuidado de los enfermos, aliviando así el desgaste emocional y físico que conlleva. Más adelante se retoma este tema, íntimamente vinculado con las políticas públicas destinadas a ayudar a familias con personas dependientes a cargo.

Por último, cabe destacar que el 23% de las mujeres urbanas para el año 2002 tenían al trabajo doméstico no remunerado como actividad principal (Bravo y Zapata, 2006). Por ende, éstas no perciben ingresos propios y dependen absolutamente de los ingresos de otros para satisfacer las necesidades más elementales. Es esta dependencia económica la que explica, entre otros tantos factores, la pobreza de las mujeres, fenómeno que se desarrolla a continuación.

---

<sup>44</sup> Según Anderson, las privatizaciones de algunos servicios básicos y el alza de tarifas para muchos de ellos han tenido como justificación la necesidad de expandir estos servicios hacia sectores de la población que no han gozado de agua potable, electricidad, telecomunicaciones. Así, en muchos asentamientos formales y en muchos pueblos rurales existen conexiones pero no se tiene cómo pagar el servicio (Anderson, 2004a).

## *Pobreza*

Las forma e intensidad bajo la cual hombres y mujeres sufren la pobreza es diferente, como también lo son las razones por las cuales caen y/o permanecen en esa situación. Un primer aspecto a señalar es la importancia de utilizar metodologías adecuadas que permitan su estudio. La medición de la pobreza que utiliza al hogar como unidad de medida es absolutamente cuestionable desde el enfoque de género, en tanto oculta situaciones de desigualdad y discriminación que pueden sufrir sus integrantes —principalmente mujeres— porque da por supuesto que los recursos dentro de un hogar son repartidos por igual entre sus miembros. Además, el hecho de considerar únicamente al ingreso monetario como medida niega y desconoce el aporte que hacen las mujeres al hogar, ya sea a través de su trabajo doméstico o bien a través de la atención personalizada a los miembros del hogar (cuidados, protección) y el apoyo afectivo a los demás integrantes.

Como se desprende del análisis anterior, el trabajo doméstico en sus diversas manifestaciones, al no ser remunerado se constituye en un ahorro para las familias, ya que se evitan los gastos asociados al cuidado del hogar. En este sentido, nuevamente el aporte del enfoque de género reside en que, al basarse en un enfoque relacional entre los individuos, hace visible las relaciones asimétricas que puedan producirse en el hogar, y también permite reconocer el aporte de la mujer a través de su trabajo no remunerado al hogar.

Ninguna de las razones por las cuales las mujeres caen una situación de pobreza o enfrentan enormes dificultades para superarla están desvinculadas de las responsabilidades productivas y reproductivas asumidas. En términos generales, su alta participación en el mercado informal y precarizado, los bajos salarios que obtienen, las enormes dificultades para acceder a un empleo remunerado por las barreras que les imponen las tareas reproductivas se ha cristalizado en nuestra región en el conocido concepto —poco feliz, por cierto— de feminización de la pobreza<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Con este concepto se designaba esa perspectiva que demuestra una mayor proporción de mujeres que hombres en situación de pobreza, que pone evidencia que ellas son las “más pobres entre los pobres” y que la incidencia de la pobreza sobre las mujeres crece más rápido que sobre los hombres. Hacia finales de los años noventa, el debate sobre pobreza y las mujeres se ha venido desplazando hacia la búsqueda de una dimensión explicativa más cualitativa y novedosa. Al introducir la categoría género como factor explicativo de la misma, se incorporaron numerosos elementos dinámicos explicativos que forman parte del problema y permiten analizar trayectorias diferenciadas de empobrecimiento de las mujeres y los hombres de una mirada relacional (Farah, 2003).

La pobreza está directamente vinculada con la subutilización de la mano de obra ocasionada por el desempleo y el subempleo, la existencia de empleos con bajos salarios, el acceso desigual a los puestos de trabajo y la “inactividad” en que permanecen amplios grupos, especialmente las mujeres (Valenzuela, 2003). Por otra parte, la pobreza de la mujer —a diferencia de la masculina— no refiere sólo al trabajo, sino también a que su acceso a determinados recursos —participación en espacios públicos, información, cantidad de tiempo libre para ellas mismas— se encuentra fuertemente condicionado por determinadas etapas del ciclo vital familiar y por su permanencia en el ámbito doméstico (el embarazo, la lactancia, el cuidado de hijos e hijas, etc.).

De acuerdo al enfoque propuesto en este trabajo, cabe señalar la *alta correlación que existe entre género, etnia y pobreza*: la mujer indígena constituye el grupo más pobre de Bolivia. Por eso, a continuación se abordan estas dimensiones sobre la base de información empírica.

En líneas generales, si observamos las condiciones de vida de hombres y mujeres de zonas rurales y urbanas, la gran mayoría de la población rural de Bolivia (las zonas rurales concentran un 38% de la población total) vive en condiciones de extrema pobreza. De cada 100 habitantes rurales, 63 son indigentes y existe casi la misma proporción de mujeres y varones pobres. Como se destacó anteriormente, la estructura ocupacional propia de las formas de organización productiva, donde predomina la pequeña explotación agrícola integrada por una unidad familiar campesina responsable de la producción, da cuenta de que la supervivencia de estas familias se basa principalmente en la producción de bienes de autoconsumo y en ingresos monetarios muy restringidos provenientes de la venta de productos en el mercado.

Esta incidencia de la pobreza en el campo tiene su correlato con la etnicidad: en el área rural es mucho mayor la concentración de la población indígena (seis de cada 10 indígenas tiene un ingreso que no alcanza los 80 centavos de dólar por día). En términos generales, las razones que dificultan a los hogares indígenas salir de la pobreza redundan en la precaria inserción de estos grupos, ligada a su vez a aspectos de discriminación laboral y al menor acceso a la educación formal (Hopenhayn y otros, 2006)<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> En Bolivia, el 80% de la población indígena se ubica por debajo de la línea de la pobreza, mientras que a los no indígenas los afecta una cifra cercana al 40% (Hopenhayn y otros, 2006).

*La mujer indígena constituye el grupo más pobre de Bolivia, aunque comparta esta condición con los hombres indígenas, lo cual indica que si bien la pobreza puede ser definida desde una perspectiva de género, el carácter étnico tiene mucho peso* (Rangel, 2004). Si se analiza la situación particular de la mujer de las zonas rurales, se pueden destacar las situaciones específicas por las cuales se encuentran en una situación de pobreza: baja participación en el mercado laboral, elevada proporción de mujeres que trabajan sin percibir una remuneración monetaria (trabajadoras familiares no remuneradas), la brecha de género en los ingresos laborales y el trabajo doméstico gratuito que se realiza en condiciones de extrema precariedad.

Ahora bien, pese a todos estos enormes obstáculos, el aporte de las mujeres rurales al ingreso familiar permite que una menor proporción de hogares se ubique debajo de la línea de pobreza; es decir, el aporte que ellas realizan es bien significativo y puede alterar la situación de pobreza de una familia (Bravo y Zapata, 2006)<sup>47</sup>.

Un aspecto que se encuentra íntimamente relacionado con la pobreza rural, en tanto contribuye a la reproducción de la misma, reside en las escasas oportunidades educativas para su población, inferiores comparativamente con las de quienes residen en las zonas urbanas. Las mujeres rurales tienen aún menos oportunidades que los hombres<sup>48</sup>. Diversos organismos internacionales —la UNESCO, entre otros<sup>49</sup>— han señalado con vehemencia la importancia de incorporar a las personas en el sistema educativo y que logren permanecer en él, precisamente porque es un elemento fundamental para luchar contra la pobreza: incorporación de nuevas tecnologías para la producción, mayor productividad agrícola, construcción de relaciones más igualitarias y mayor “empoderamiento” son sólo algunos de los beneficios que puede traer aparejado el mayor nivel educativo.

---

<sup>47</sup> En el año 1999, el 79% de los hogares biparentales se ubicaban bajo la línea de la pobreza; si las cónyuges no hubiesen aportado los ingresos de su trabajo, la proporción de pobres hubiese sido del 88%. En el año 2002 se reduce la proporción de hogares biparentales bajo la línea de la pobreza a un 77% (Bravo y Zapata, 2006 p. 18).

<sup>48</sup> Para el año 2002, de cada 100 mujeres de 15 a 24 años de edad, 52 no habían logrado terminar seis años de estudios —mientras que 38 de cada 100 hombres no lo hicieron— y es probable que muchas de ellas sean analfabetas o que hayan desertado en los grados más bajos (Bravo y Zapata, 2006 p. 18).

<sup>49</sup> Un estudio del Banco Mundial menciona que el aumento del nivel de educación primaria de la mujer incrementaría la productividad agrícola en un 24% (Bravo y Zapata, 2006).

Por otra parte, las cifras relativas a la situación de los pueblos indígenas en educación muestran que éstos presentan serios obstáculos para acceder al sistema de educación formal. Entonces, uno de los grandes desafíos que se presenta se refiere a la promoción del bilingüismo —sin que ello signifique la pérdida de su propia lengua y de su identidad cultural— y del alfabetismo como dos herramientas fundamentales para alcanzar mayor posibilidad de igualdad con los no indígenas (Hopenhayn y otros, 2006)<sup>50</sup>.

Estas condiciones de pobreza de las zonas rurales han generado un importante proceso migratorio, lo cual ha provocado una explosión demográfica en las ciudades. Para el 2001 —según datos del Censo de Población de este año— las zonas urbanas y se concentran en tres regiones, principalmente (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) reunían el 62% de la población nacional. El 52% de la población urbana vivía bajo la línea de pobreza para el año 2002, y si consideramos el índice de necesidades básicas insatisfechas, el 38% de la población urbana vivía en esas condiciones (Bravo y Zapata, 2006). Como se señaló más arriba, las mujeres en las áreas urbanas trabajan en actividades de baja productividad, se encuentran sobrerrepresentadas en el sector informal y tienen remuneraciones incluso inferiores a las de los varones. No obstante, también en las áreas urbanas su aporte para superar la pobreza es significativo, a pesar de las menores oportunidades para acceder al mercado laboral y la desigualdad salarial. El trabajo remunerado de éstas es un componente muy importante en el ingreso de los hogares, que permite superar la línea de pobreza<sup>51</sup>.

La posibilidad de que las mujeres obtengan ingresos propios está íntimamente entrelazada con las oportunidades para ingresar al mercado de trabajo y para obtener rentas como propietarias de capital. Entonces, la pobreza de las mujeres no se explica sólo por la discriminación en las remuneraciones o las menores oportunidades para ingresar al mercado de trabajo —por las restricciones que les impone el trabajo reproductivo o determinados momentos del ciclo vital (embarazo, lactancia)—, sino también por el menor y desigual acceso a recursos

---

<sup>50</sup> La tasa de analfabetismo de las mujeres indígenas mayores de 15 años llega al 38% (Bravo y Zapata, 2006).

<sup>51</sup> “En el año 1999 el 45% de los hogares urbanos biparentales se ubicaba bajo la línea de la pobreza, si las cónyuges de dichos hogares no hubiesen aportado con ingresos la pobreza alcanzaría al 56%” (Bravo y Zapata, 2006 p. 24).

económicos y financieros (créditos, propiedad de la tierra, recursos agrícolas, tecnología, etc.)<sup>52</sup>.

Por último, resulta importante considerar que aumentar la capacidad de las mujeres para obtener y generar ingresos propios es fundamental no sólo para modificar su situación de pobreza y la de su familia, sino también para aumentar su capacidad de decisión sobre distintos aspectos de su vida y de sus hijos, es decir, su autonomía.

### *Salud*

La salud sexual y reproductiva cobra relevancia propia para el caso de las mujeres. Un primer punto se vincula en que constituye una dimensión importante del desarrollo de los derechos humanos, un segundo se refiere a que en el caso de éstas la salud sexual y reproductiva es decisiva debido a la incidencia que sus funciones y su potencial reproductivo tienen en sus proyectos de vida y en las enfermedades que padecen (ELA, 2005). Así, la aplicación real de los derechos sexuales y reproductivos significa la posibilidad de disminuir los efectos negativos de la reproducción en la salud de las mujeres, uno de ellos relacionado con los índices de mortalidad materna.

En Bolivia, al igual que en otros países de América Latina, la salud de las mujeres representa grandes diferencias regionales y sociales<sup>53</sup>. La mortalidad materna afecta sobre todo a las mujeres pobres, analfabetas, que viven en áreas rurales o en condiciones de pobreza extrema<sup>54</sup>. De acuerdo a estimaciones internacionales, la

---

<sup>52</sup> “Lastimosamente, no existe información que indique cuál es la situación de las mujeres respecto a la propiedad, acceso y control de la tierra a escala nacional. Sin embargo, el sistema de tenencia de la tierra se caracteriza por ser de minifundio, como resultado de la Reforma Agraria que se llevó a cabo en Bolivia en 1952. Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria indican que del total de títulos expedidos en esa Reforma, sólo el 1,2% correspondía a mujeres (FAO, 2003 citado en Bravo y Zapata, 2006).

<sup>53</sup> Por ejemplo, en la Argentina las tasas más altas de fecundidad se observan entre las mujeres más pobres y en las regiones más postergadas del país; las mujeres de la ciudad de Buenos Aires (Capital Federal) tienen en promedio 1,37 hijos/as, cifra que asciende a 2,8 en la provincia de Formosa (ubicada al norte del país, es una de las provincias que presenta los más altos índices de pobreza) (ELA, 2005).

<sup>54</sup> Para Anderson (2004b), debido a que Bolivia, al igual que otros países andinos, ha sido marcada por el machismo, las manifestaciones de desprecio hacia la mujer son toleradas e incluso alentadas. Según la autora, hay motivos para pensar que la baja valoración de las mujeres juega un rol en la probabilidad de que una mujer se muera durante el embarazo, el parto o el puerperio.

mortalidad materna en Bolivia para el año 2000 era una de las más altas de la región, después de Haití. Entre las causas de mortandad materna figuran: 23% por hemorragias, 14% por infecciones vinculadas al parto, 16% por complicaciones de abortos inseguros y 12% por eclampsia. La atención del parto por profesionales está estrechamente relacionada con la disminución de la mortandad materna: en Bolivia en el año 2000, sólo el 63% de los partos fue atendido por personal capacitado, y este promedio muestra diferencias importantes por área de residencia y condición de pobreza de las mujeres (Bravo y Zapata, 2006).

Además, los pueblos indígenas, en particular los que residen en las áreas rurales, enfrentan elevados riesgos de diversas enfermedades por la escasa disponibilidad de servicios de salud, agua y saneamiento básico, lo cual reduce considerablemente la estadística promedio de esperanza de vida (Hopenhayn y otros, 2006).

Es fundamental remarcar que estas muertes son evitables a través de diversos medios. Muchas de éstas se encuentran íntimamente relacionadas con la alimentación<sup>55</sup>, la fecundidad y la posibilidad de decidir de manera libre y responsable el número de hijos a tener, así como el momento para hacerlo. Otros medios se vinculan con la disponibilidad, calidad y acceso a servicios de salud, en tanto que muchas de estas muertes son evitables con adecuados controles prenatales y atención profesional en el parto<sup>56</sup>.

Asimismo, el acceso y el uso de métodos anticonceptivos —sean éstos tradicionales o modernos, de acuerdo a las características culturales, la ideología y los estilos de vida de las personas— es una condición importante para que las mujeres puedan cuidar su salud y su propio cuerpo, y ejercer de manera libre y responsable su capacidad de procrear<sup>57</sup>. Por otra parte, algunas autoras sostienen

---

<sup>55</sup> Más allá de la alimentación, es una dimensión importante de los derechos humanos. En el caso de las mujeres, una buena nutrición es importante para su calidad de vida y también para la de sus hijos.

<sup>56</sup> La cobertura de partos con asistencia de personal sanitario especializado sufrió una importante mejoría en el año 1991, como resultado de la implementación del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez. Sin embargo, en los últimos tres años no se han observado incrementos importantes y no se ha logrado cumplir el compromiso de Reforma de Salud de tener una cobertura del 58% en el año 2003 (Bravo y Zapata, 2006).

<sup>57</sup> La capacidad de procreación, la libertad de hacerlo o no hacerlo y de qué manera (cuándo y con qué frecuencia), constituyen parte de la definición de la salud sexual y reproductiva adoptada en la década pasada en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo del Cairo, en 1994 (ELA, 2005).

que el problema de fondo es la ausencia de comunicación desde y hacia las familias, en tanto hay razones para pensar que en muchos de los programas dirigidos a problemáticas como la salud se refuerzan las desigualdades de poder entre prestador y usuario y se transmiten sutiles mensajes de descalificación cultural (por ejemplo, no se garantiza que los médicos que trabajan en las comunidades andinas, donde se habla quechua o aymara, sepan el idioma del lugar) (Anderson, 2004b)<sup>58</sup>.

En síntesis, la disponibilidad y el acceso a recursos de salud y a la comunicación redundarían en una mejor calidad de vida para las mujeres y de sus hijos, y en un mayor ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. El ejercicio de estos derechos constituye una condición ineludible no sólo para disminuir los índices de muerte materna y de enfermedades de transmisión sexual, sino también para aumentar la autonomía de las mujeres y la capacidad de decisión sobre aspectos cruciales de sus vidas, como la sexualidad y la reproducción.

## **Conciliación entre trabajo remunerado y trabajo doméstico**

### *Trabajo productivo y reproductivo ¿dos mundos irreconciliables?*

Del análisis realizado se puede observar cómo en las últimas décadas las mujeres emergieron en el mundo público, incorporándose con dobles jornadas en el mundo del trabajo y en el hogar. Dada la forma de contrato que predomina en las sociedades actuales, según el cual los hombres han de ser los proveedores económicos y las mujeres las responsables del cuidado del hogar y de los hijos, se han generado profundas tensiones en las formas de conciliar el trabajo y la familia (Arriagada, 2004). Es importante recordar que, como la situación de las mujeres era invisible hasta fechas recientes, no se tenía datos sobre los mecanismos que producían la segregación laboral de género. Éste fue uno de los motivos por los cuales las políticas de empleo para las mujeres asumieron una lógica reproductivista, considerando que debían ser del mismo tipo que las que se utilizaban para los hombres. Esta lógica reproductivista aún sigue formando parte del imaginario: el ámbito doméstico es ignorado frecuentemente y no se toma en cuenta que las

---

<sup>58</sup> En la misma línea, otras investigaciones sostienen que el limitado acceso a servicios y medicamentos es otro factor que afecta con mayor fuerza a la población indígena. Así, se estima que el 30% de la población recurre al sistema informal y tradicional y hace uso del autotratamiento (Hopenhayn y otros, 2006).

mujeres no cuentan con la total disponibilidad de tiempo para realizarlo, como sucede con los varones (Astelarra, 2005).

Así, a esta altura del análisis cobra relevancia pensar en la conciliación del trabajo reproductivo con el productivo. En tanto, no cabe duda de que en el contexto neoliberal ambos tipos de trabajo se han incrementado notablemente para todas las mujeres, pero muy especialmente para los grupos más pobres de la sociedad: las mujeres indígenas. A continuación se presentan algunas particularidades de este complejo fenómeno para América Latina:

- Las mujeres han aumentado su tendencia a concurrir al mercado de trabajo remunerado, sin dejar de ser las principales responsables de las tareas del hogar y del cuidado —físico y emocional— de los menores y las personas mayores a cargo. Por ejemplo, investigaciones realizadas para el caso argentino señalan que la equidad entre los cónyuges en llevar adelante la empresa familiar es escasa; únicamente en la esfera de la paternidad se observan cambios más notables. Es decir, la división del trabajo de la casa es más segregada y el cuidado de los hijos es más compartido, tanto en los hogares de sectores bajos como en los sectores medios, aunque con notables diferencias. Es claro que la inequidad es mucho más aguda en los hogares de sectores bajos que en los sectores medios, no sólo porque en estos últimos el discurso de la igualdad de género es más aceptado, sino porque disponen de recursos para contratar ayuda remunerada (Wainerman, 2005).
- Este cuadro se vuelve mucho más complejo si consideramos que —como destaca Jelín— no existe voluntad política para proveer servicios sociales básicos: “En este contexto, la familia y las redes de parentesco tienen que proporcionar el cuidado y los recursos para la sobrevivencia, bajo condiciones de pobreza y desempleo. El llamado habitual a ‘fortalecer’ la familia sin el apoyo social que este llamado implica es, de hecho, una expresión de cinismo social e irresponsabilidad” (Jelín, 2005 p. 87). En este sentido, Bolivia ha prestado poca atención a aliviar la carga de trabajo doméstico. Los problemas de la eficiencia de servicios de transporte, la ausencia de planificación de la vivienda, la mala distribución de los puntos de abastecimiento, y la ausencia de servicios básicos (agua, energía eléctrica y saneamiento, entre otros) aumentan y hacen particularmente difíciles las tareas domésticas y de cuidado.

- En un contexto neoliberal de creciente pobreza y desigualdad social, las mujeres han desarrollado importantes tareas en el ámbito comunitario, que implican un aumento de responsabilidad y de tiempo dedicados a ellas. En relación con el control de enfermedades y programas de saneamiento, se apeló al capital social comunitario mediante la participación de las mujeres, principalmente en la gestión e interlocución de programas sociales. Entre otros efectos, estos programas reforzaron sus roles reproductivos, en tanto consideran que son “inactivas” o “amas de casas”. Así se ignora —y niega— su condición de trabajadora y se recarga su jornada de trabajo (Farah, 2003). En consecuencia, resulta esencial que los programas sociales no aumenten de manera desmedida este tipo de trabajo comunitario para las mujeres<sup>59</sup>. También es central que los programas sociales de empleo de emergencia provean de servicios para el cuidado infantil. En general, los programas sociales de la región no han atendido esta importante dimensión. El PLANE de Bolivia, aparte de ofrecer trabajos no calificados por un sueldo muy bajo, no resuelve el tema del cuidado infantil. Como destaca Daeren (2004), esto no es un dato menor puesto que la provisión de estos servicios contribuye a definir las formas y posibilidades de las mujeres de generar ingresos propios, superar su condición de pobreza y la de sus dependientes<sup>60</sup>.
- La implementación de políticas de ajuste y reformas estructurales no sólo hace que cada vez menos mujeres cuenten con trabajos protegidos, sino que

---

<sup>59</sup> Es importante disponer de datos cualitativos para complementar análisis cuantitativos — sean éstos socioeconómicos o demográficos— y evitar, de este modo, una subregistración y subvaloración de las tareas de cuidado. Su ausencia en el diagnóstico del trabajo no remunerado de las mujeres hace que, frecuentemente, los programas sociales se basen en supuestos — más que en datos concretos— con relación a los aportes, necesidades y expectativas de las mismas. También es necesario avanzar en la elaboración de indicadores de raza y etnicidad confiables, en la medida en que los datos son fundamentales para hacerlos visibles y transformarlos en grupos que pueden ser destinatarios de políticas específicas. Para un desarrollo del tratamiento de la identificación de los indígenas y afrodescendientes en Censos Nacional de Población y Vivienda y otros registros, véase Rangel, 2004.

<sup>60</sup> El Plan Jefes y Jefas de Hogar, al igual que el PLANE, no previó ninguna instancia de cuidado infantil. Si se analizan las estrategias implementadas por las mujeres beneficiarias, la compatibilización de los tiempos del trabajo y/o de la contraprestación con los de la escuela es casi una estrategia constante en el caso de las mujeres que tienen hijos e hijas en edad escolar. Por su parte, el Plan Familias implica un retroceso en materia de la política del cuidado, en tanto refuerza rol reproductivo de la mujer.

además se flexibilizan las normas de derecho laboral: políticas flexibilizadoras y armonización entre trabajo y responsabilidades familiares “se presentan como antagónicas”<sup>61</sup>. Además, los altos índices de informalidad en el empleo de mujeres en diversos países de América Latina imponen una importante limitación a los efectos posibles de la regulación legal del trabajo y su impacto de género, en tanto la legislación laboral se aplica sólo en las relaciones de empleo remunerado específicamente determinadas por leyes, excluyendo frecuentemente áreas donde el empleo femenino es casi exclusivo —como en el caso del servicio doméstico, en el que rara vez se dispone de los beneficios vinculados a la seguridad social—. También quedan sin ninguna cobertura ni derecho a infraestructura las trabajadoras rurales, las cuentapropistas, las informales, etc. (Pautassi y otros, 2004).

- Diversas investigaciones realizadas en América Latina concuerdan en que las triples jornadas que efectúan las mujeres se realizan limitando las horas de descanso y el tiempo de ocio personal, renunciando a ampliar su participación en el mercado laboral. De esta manera se produce un gran deterioro en su calidad de vida (Rodríguez Enríquez, 2001; Valenzuela, 2003; entre otros). En la misma dirección, se han detectado otras consecuencias subjetivas para hombres y mujeres —dificultades para llevar adelante funciones parentales, tensión psicológica, sentimiento de frustración, irritación frecuente y depresión— provocadas por el desempeño simultáneo de los roles familiares y laborales (Arriagada, 2004). Un estudio de Loayza (1997) en La Paz brinda abundante documentación sobre las desventajas de las mujeres en el trabajo y las consecuencias que eso trae a la vida familiar. Cuando enfoca a las mujeres migrantes aymaras que son comerciantes en el mercado, se demuestra claramente la iniciativa que asumen y la carga desproporcionada que llevan en la conducción de la familia (citado en Andersen, 2004).
- El aumento de hogares con jefatura femenina y de las familias biparentales con hijos (que tienen dos o más aportantes económicos al hogar) supone la entrada y permanencia en el mercado de trabajo de muchas mujeres que enfrentan las dificultades antes señaladas. Como se destacó anteriormente, la participación en el mercado de trabajo de las mujeres se ha incrementado

<sup>61</sup> La tensión se refleja en el rol de madre, de la mujer, pero no el tradicional sentido de protección, sino vinculada a un supuesto mayor costo laboral que la maternidad acarrearía a los empleadores (Pautassi y otros, 2004).

notablemente en los últimos años, y es especialmente elevada en Bolivia en comparación con los restantes países. Además, el aporte económico de las mujeres como proveedoras de ingresos es más que significativo en los hogares biparentales y la participación económica de las mujeres en edades reproductivas (entre 25 y 34 años) es elevada.

Así, el conflicto trabajo-familia se produce cuando las presiones del medio hacen que ambos no sean compatibles en ningún aspecto. Más específicamente, existen tres tipos de conflictos: el primero sucede cuando el tiempo utilizado en una de las funciones impide destinar tiempo a la otra; el segundo ocurre cuando se dan altos niveles de tensión en el cumplimiento de uno de los roles, lo que a su vez afecta el desempeño de la otra función; y el último tiene relación con las conductas requeridas para ambos roles, en situaciones en que existen incompatibilidades entre los comportamientos deseables en los dos ámbitos. Asimismo, es importante considerar que estos conflictos se producen en tanto existe una clara concentración temporal del trabajo entre lo que se denomina la edad más productiva en el mercado de trabajo (de los 25 a los 45 años), que coincide precisamente con las edades reproductivas, el período de formación de las familias y el cuidado de hijos pequeños (Arriagada, 2004).

### *Las políticas de conciliación*

Las políticas de conciliación son un tipo de políticas de género. En este sentido, existe consenso sobre la necesidad de avanzar en materia de políticas cuyo objetivo sea ayudar a la conciliación entre la vida familiar y laboral, pues no sólo la igualdad de trato y el derecho de la mujer de acceder al mercado de trabajo son legítimos, sino que también lo son los derechos de los hijos a ser educados por sus padres y poder compartir con ellos el mayor tiempo posible. Cabe aclarar que cuando se habla de políticas de conciliación no sólo se considera el cuidado de los hijos, sino también de otras personas dependientes en el seno de la familia: “La población dependiente, según las pirámides poblacionales y el aumento de la esperanza de vida, tiende a crecer. La modificación del equilibrio entre personas jóvenes independientes y personas mayores dependientes pone de manifiesto la necesidad de una revisión de apoyos de las políticas públicas destinadas a ayudar a aquellas familias con personas dependientes a cargo, e igualmente a hacer posible en dichos casos la combinación de familia y trabajo” (Arriagada, 2004 p. 64).

A continuación se detallan algunas intervenciones estatales que pueden redundar en una mayor armonización entre el trabajo reproductivo y el productivo.

- *La provisión de servicios de cuidado y educativos.* Comprende no sólo la inserción de los niños y niñas en el sistema educativo, sino también la provisión de centros de cuidado (guarderías, casa cuna, etc.). Tanto los centros de cuidado infantil como los colegios constituyen recursos importantes para compatibilizar familia y trabajo.
- *Políticas de cambios de tiempos.* Es fundamental considerar estrategias de cambios en los tiempos. El objetivo es aproximar los servicios municipales a las ciudadanas y ciudadanos y que éstos se organicen en función de los tiempos que mujeres y varones necesitan en su vida cotidiana. Es decir que los horarios laborales, escolares, comerciales y de transporte sean funcionales y aseguren el bienestar de las personas (Astelarra, 2005). De allí la centralidad que adquiere que la organización de tiempos laborales no sea incompatible con los tiempos de los centros escolares y de cuidado infantil.
- *Trabajos de tiempo parcial.* Los trabajos de tiempos parciales y temporales pueden redundar en un incentivo al ingreso o al retorno de las mujeres al mercado de trabajo, en tanto permiten combinar tareas domésticas, particularmente aquellas vinculadas con el cuidado de los hijos. Sin embargo, como destaca Arriagada (2004), es necesario ser cauteloso con este tipo de empleo. Debiera ser una elección de las mujeres, al mismo tiempo que no tendrían que ser trabajos precarios y mal pagos. La existencia de trabajos parciales precarios para mujeres en edades reproductivas redundaría en un mercado aún más segregado por género —en tanto las confinaría aún más a trabajos precarios— y aumentaría las brechas salariales entre hombres y mujeres. Es decir, si la incorporación al empleo se produce sin cuestionar las desigualdades de género, se reproduce la segregación laboral de las mujeres, puesto que aparecen trabajos femeninos peor remunerados que conducen a la desigualdad salarial y al “techo de cristal”<sup>62</sup>. Por eso es importante que las políticas de fomento de empleo se acompañen con otras que combatan la segregación (por ejemplo, las que buscan igualdad en las medidas salariales) (Astelarra, 2005).
- *Los permisos de maternidad y paternidad.* Los permisos maternales por nacimiento de hijos (permisos postnatales y para lactancia) o por hijos

---

<sup>62</sup> La limitación para ascender en los puestos de trabajo y/o llegar a altos niveles profesionales.

enfermos existen en Europa desde hace años, y permiten que las mujeres se mantengan en el mercado laboral. La novedad consiste en que también los hombres pueden pedir dichos permisos. Con relación a esto último, en el caso de Latinoamérica es central avanzar con los permisos para padres y no sólo para las madres<sup>63</sup>. En este sentido, la reglamentación de dichas licencias deberá acompañarse de iniciativas comunicacionales y educativas que apunten a la vinculación efectiva de los varones en las dinámicas de cuidado infantil. Algunas evaluaciones realizadas en los países europeos, sobre la base de políticas de conciliación, que llevan años de experiencia, destacan que estas medidas han servido más que nada para que las mujeres concilien y se mantenga la idea de que el cuidado es responsabilidad femenina. Fueron las mujeres las que más han utilizado los permisos y sólo han permitido facilitar la doble (o triple) jornada, pero no han servido para incorporar a los hombres (Astelarra, 2005). Investigaciones realizadas para el caso de algunos países latinoamericanos que han avanzado en la materia coinciden con el diagnóstico: en Chile los hombres no han hecho uso de manera significativa de su permiso de paternidad (Pautassi y otros, 2004).

- Otras medidas que pueden redundar en condiciones más equitativas para hombres y mujeres residen en el aumento de la cobertura de la seguridad social y la asistencia para el cuidado de personas dependientes, entre otras.

## Reflexiones finales

Un primer paso en materia de políticas y programas sociales es reconocer el papel de las mujeres en tanto proveedoras —exclusivas, principales o significativas— de los ingresos familiares y, en consecuencia, portadoras de los

---

<sup>63</sup> Por ejemplo, en la Argentina se contempla para los trabajadores formales el derecho a licencia por nacimiento, que comprende 90 días para la madre, y sólo dos días para el padre. Esta desigualdad deja en claro la idea de que los hijos son responsabilidad casi exclusiva de la mujer. En general la normativa revisada de los países latinoamericanos da cuenta del fenómeno de la concentración de las licencias para el cuidado infantil, los subsidios por maternidad e, incluso, la disponibilidad de guarderías, asociadas al trabajo de las mujeres: “Si bien es indudable que tal patrón responde a una pauta cultural de la sociedad latinoamericana, el hecho de que el Estado la refuerce por medio de la legislación y las políticas, y asigna a las mujeres una doble función en el mismo acto en el cual regula las relaciones entre trabajadores (as) y empleadores (as) es por demás significativo” (Pautassi y otros, 2004 p. 40).

mismos derechos que los varones. A su vez, el problema de la inequidad racial, de la misma forma que la de género, sólo se puede resolver con acciones y políticas dirigidas a este aspecto. Entonces, así como se lo ha hecho con el enfoque de género, es importante incorporar la dimensión étnico-racial a los programas y políticas, sin descuidar ninguna dimensión (Rangel, 2004). Para finalizar, entonces, se señalan una serie de aspectos fundamentales para avanzar en la implementación de programas que tengan un enfoque de género, equidad social, y que consideren la dimensión étnica<sup>64</sup>.

En primer lugar, de acuerdo al análisis realizado, es claro que tanto el racismo como el sexismo tienen como consecuencia que las mujeres e indígenas sean las personas que se ubican en los trabajos más precarios y presentan diferencias sustantivas en sus ingresos. Así, raza y género se presentan como elementos determinantes en la estratificación ocupacional, en la estructuración de oportunidades sociales y en la distribución de recompensas materiales y simbólicas (Hopenhayn y otros, 2006). En este sentido, resulta primordial promover capacitaciones y formación y garantizar el acceso a oficios no tradicionales según género y etnia. Debería considerarse que estas capacitaciones estén dirigidas a promover oficios que no sean “típicamente femeninos” y que no reproduzcan el carácter precario e informal de las principales ocupaciones que ocupan los indígenas. Es decir, es necesario adaptar los programas de orientación y formación profesional a las necesidades de los pueblos indígenas, sin que éstos se restrinjan a los ámbitos de actividades que tradicionalmente se han considerado apropiados para ellos<sup>65</sup>.

Otro mecanismo que podría tener efectos positivos es el de “discriminación inversa” (un sistema de cuotas para combatir la segregación ocupacional), que serviría para disminuir la situación de discriminación étnica, mientras que las políticas garantizadoras de igualdad de remuneraciones en ocupaciones equivalentes constituyen una forma de combatir la discriminación por género

---

<sup>64</sup> Si bien no se desarrolla en este trabajo, es primordial considerar que ninguna de estas medidas será efectiva si no está acompañadas por el fortalecimiento de las mujeres y los indígenas en las diversas organizaciones, para hacer visibles sus necesidades y sus demandas. En este sentido también es importante que las necesidades de las mujeres sean incorporadas en las plataformas de las organizaciones indígenas (Valenzuela y Rangel, 2004).

<sup>65</sup> Entonces, debe asegurarse a todas las personas las mismas posibilidades de orientación y de formación profesional (Rangel, 2004).

(Hopenhayn y otros, 2006). Estos mecanismos pueden ir acompañados por políticas de resguardo y de difusión de derechos laborales para las mujeres e indígenas.

En segundo término, es importante avanzar en materia de políticas de conciliación entre trabajo y familia, fundamentalmente en lo que refiere a los servicios de cuidado infantil, y mitigar la carga de trabajo doméstico mediante un suministro más adecuado de los servicios básicos, particularmente para los hombres y mujeres pobres que viven en zonas rurales. Las mujeres indígenas pobres tienen una alta carga de trabajo productiva y reproductiva, a la cual se suman obstáculos adicionales que se presentan a quienes viven en áreas rurales (distancias importantes a las instituciones educativas y la mayor ausencia de servicios). Para que estas políticas sean efectivas, y no constituyan simplemente una estrategia utilizada por las mujeres para compatibilizar sus trabajos, sino una real transformación hacia relaciones más igualitarias entre los géneros, deben complementarse con la difusión de ciertas ideas que pueden cooperar en este sentido. La anulación de restricciones “naturales” para la inserción plena de las mujeres en el mundo del trabajo; la posibilidad de lograr acuerdos de responsabilidades domésticas compartidas; la consideración de que la mujer madre no es la responsable única y exclusiva del bienestar de los hijos e hijas; y que el cuidado y la socialización de los mismos no es sólo una responsabilidad individual sino también social, son algunos de los principios que es importante difundir. Pero no deberían ser sólo difundidos entre los miembros de diversas organizaciones de la sociedad civil, sino también en el ámbito de las discusiones vinculadas con las políticas de empleo y seguridad social.

Por su parte, los programas de empleo transitorio o de transferencia de ingresos constituyen una línea interesante de acción para mitigar situaciones de extrema pobreza y desocupación. No obstante, resulta necesario reformularlos para que no caigan en el mero asistencialismo estatal. Programas sociales asistencialistas no hacen más que reproducir situaciones de discriminación y precariedad laboral. Entonces, se debe promover capacitaciones y el acceso a oficios no tradicionales según género y etnia, superando así la discriminación dentro del mismo programa. Esto puede redundar en el aumento de capacidades para obtener ingresos de manera autónoma, es decir, independientemente del asistencialismo estatal. Asimismo, debieran reconocer la conformación de los hogares —número de hijos y situación ocupacional de los integrantes del hogar—

y su relación con el valor de la canasta básica ya desde el diseño del programa y, en función de la misma, garantizar un ingreso<sup>66</sup>. También es preciso que reconozcan el aporte de la mujer a la comunidad. Si bien este tipo de labor comunitaria puede ser sumamente satisfactorio para muchas mujeres —e incluso constituir una instancia de reconocimiento social—, frecuentemente resulta desproporcionada para ellas. Así, debiera desterrarse la visión, muy difundida por organismos internacionales, que perpetúa una mirada instrumentalista sobre el lugar de la mujer como única responsable de las tareas comunitarias.

A esta altura resulta más que claro que —muy a pesar de los avances y de los entusiasmos iniciales sobre todo lo que se podía lograr en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres— pocos han sido los resultados satisfactorios. La incapacidad de implementar la transversalidad del enfoque de género ha sido un rasgo que caracterizó la última década y la llegada del nuevo milenio. Como resultado, la implementación de la perspectiva de género de manera transversal a todas las políticas —con la consecuente coordinación y coejecución entre los distintos ministerios e instituciones públicas con miras a asegurar una adecuada atención en el objetivo de equidad de género y social y derechos de las mujeres— constituye otra tarea pendiente.

## Bibliografía

- Abramo, L. (2005). “Incorporación de la dimensión de género en las políticas de empleo: experiencias y desafíos”, *Revista de Trabajo Nueva Época*, Año 1, N° 1. Buenos Aires: MTSS.
- Anderson, J. (2004a). “Mundos en transformación: familias políticas públicas y su intersección” en Arriagada, I. y V. Aranda (comp.) *Cambios en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Seminarios y Conferencias N° 42. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2004b). “Categorías de diferencia, trayectorias de desigualdad: superar la pobreza femenina diversa en América Latina”, en Valenzuela M. y M. Rangel (edit.) *Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina*. Santiago de Chile: OIT.

---

<sup>66</sup> Para un desarrollo profundo de este tema para el caso de planes de transferencia de ingresos en Argentina, véase: Pautassi, 2004.

- Arriagada, I. (2004): “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina” en Arriagada I, y V. Aranda (comp.) *Cambios en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Seminarios y Conferencias N° 42. Santiago de Chile: CEPAL.
- Astelarra J. (2005). *Género, Políticas Conciliatorias entre los ámbitos productivo y reproductivo y presupuesto público*. Ponencia presentada en la Reunión de Expertos del Fondo de Población de las Naciones Unidas. México: Fondo de Población.
- Barrón López, S. (2002) “Familias monoparentales: un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* N° 40. Madrid.
- Borderías y otros (1994). *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*. Madrid: FUHUEM-ICARIA.
- Bravo, R. y D. Zapata (2006) “Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso Bolivia”, *Serie Mujer y Desarrollo* N° 71. Santiago de Chile: CEPAL.
- Castel, R. (1999). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Daeren, L. (2004). *Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ELA (2005). *Informe sobre género y derechos humanos* Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, Biblos.
- Escóbar Pabón, S. (2003). “Trabajo y género en Bolivia: 1992-2001”, en Berger, Silvia (ed.) *Inequidades, pobreza y mercado de trabajo. Bolivia y Perú*. Lima: OIT.
- Farah, I. (2003). “Incorporación de la perspectiva de género en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza”, en Berger, Silvia (Ed.) *Inequidades, pobreza y mercado de trabajo. Bolivia y Perú*. Lima: OIT.
- Hopenhayn, M. y otros (2006). “Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio”, *Serie de Políticas Sociales* N° 118. Santiago de Chile: CEPAL.
- Jelín, E. (2005). “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales. Hacia la nueva agenda de políticas públicas”, en *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Seminarios y Conferencias de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL.

- Lipszyc, C. (2003). “Discriminación de género en la Argentina contemporánea” en Lipszyc, C y Faur, E (comp.) *Discriminación de género y educación*. Buenos Aires: INADI-UNICEF.
- Pautassi, L. (2000). “El impacto de las reformas estructurales y la nueva legislación laboral sobre la mujer en la Argentina”, en Birgin (comp.) *Ley, mercado y discriminación*. Buenos Aires: Biblos.
- \_\_\_\_\_ (2004). “Beneficios y Beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina” en Valenzuela (edit.) *Políticas de empleo para superar la pobreza*. Santiago de Chile: OIT.
- Pautassi L. y C. Rodríguez Enríquez (2004). *Vulnerabilidad laboral, instituciones sociales y género en Argentina*, Taller de discusión sobre informalidad y género en la Argentina. Buenos Aires: WIEGO-CIEPP.
- Pautassi, L. y otros (2004). *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*, CEPAL, Documento N° 56. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rangel, M. y M. Valenzuela M. (2004). “Introducción”, en Valenzuela M. y M. Rangel, (edit.) *Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina*. Santiago de Chile: OIT.
- Rangel, M. (2004). “Género, etnicidad, pobreza y mercado de trabajo en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú”, en Valenzuela M. y Rangel, M. (edit.) *Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina*. Santiago de Chile: OIT.
- Rodríguez Enríquez, C. (2001). “Todo por 2 pesos (o menos): empleo femenino remunerado y trabajo doméstico en tiempos de precarización laboral”, *Documento de Trabajo N° 31*. Buenos Aires: CIEPP.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Macroeconomía y economía del cuidado: un abordaje conceptual preliminar*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Mujer y CEPAL.
- Scott, J. (1999). “El género una categoría útil para el análisis histórico”, en Navarro, M. y C. Stimpson (comp), *Sexualidad, género y roles sexuales.*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Valenzuela, M. (2003). “Desigualdad de género y pobreza” en Valenzuela, M. (comp.) *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay*. Santiago de Chile: OIT.

Wainerman, C. (2005). *La vida cotidiana en las nuevas familias ¿una revolución estancada?* Buenos Aires: Lumiere.

Zibecchi, C. (2005). “Programas sociales y su ceguera al género (Argentina 1992-2004). Un análisis centrado en las trayectorias y experiencias de los beneficiarios y beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar”. Tesis de Maestría de la Facultad de Ciencias Sociales-UBA, Buenos Aires. Mimeo.



# Panel 4

## Ciudadanía

### **Introducción**

El panel arrancó exhibiendo el video testimonial “Mujeres y Asamblea Constituyente”, producido por el consorcio Apostamos por Bolivia.

A continuación, el testimonio de Bertha Blanco, en representación de la “Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa” reflejó la lucha de las mujeres por la reivindicación de sus derechos, el trabajo sindical, las conquistas de las mujeres rurales y las condiciones adversas en las que viven cotidianamente.

Desde la reflexión, el aporte académico y los desafíos hacia delante, Cecilia Estrada abordó los ejes de ciudadanía, institucionalidad de género, control social y participación política, considerando además, las categorías de etnia y clase.

Cerrando el panel, la exposición de Cecilia Salazar permitió analizar el proceso de construcción de ciudadanía, en particular de las mujeres, a partir de la segunda mitad del siglo XX, su vinculación con las políticas públicas y su incidencia en las relaciones de poder, todavía de carácter colonial y patriarcal.



# Testimonio de una dirigente campesina

*Bertha Blanco\**

Primero que todo agradezco a las hermanas que han organizado este evento, a cada una de las mujeres que están aquí porque pienso que cada vez que participamos en un encuentro siempre buscamos algo, para colaborar, para solidarizarnos.

Quiero empezar diciendo algo de mi persona, el por qué uno va haciendo camino. Primero que todo yo soy de Cochabamba, de la Taquiña, y he vivido en torno a mi madre, que es analfabeta pero que en su condición de analfabeta nos ha educado muy bien, nos ha enseñado qué son valores culturales, qué es robar, *ama sua, ama llulla, ama quella*. No ha repetido solamente que cuando una cosa se levanta se devuelve, sino que con la práctica me ha enseñado que hay que ganarse el pan del día con el sudor de la frente. Ésa es una de las grandes recomendaciones que mi madre me ha inculcado, no hay que tener vergüenza de nada, ni de vender papas ni perejil, ni de lo más humilde. Nuestro trabajo a uno le hace digno, eso es lo que mi madre me ha inculcado, siempre la voy a tener presente como una maestra de una ideología.

Agradezco que también he trabajado en la Iglesia católica, en la ciudad de El Alto. He fundado el Centro Pachamama. Qué significa Pachamama, esa madre

---

\* Secretaria del Instituto Político de la FNM CBS. Ex dirigente nacional de la FNM CBS en el período 1997-1998. Ex dirigente de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Cochabamba en promoción de la mujer.

tierra que nos ve nacer, que nos acoge a cada uno, que nos protege y que nos da de comer, que nos da la vida. En la Iglesia, qué te enseña la evangelización. Cuando una ya conoce, pues, uno dice “yo quiero hacer el camino de la teología de la liberación”, porque somos un pueblo sumiso, un pueblo maltratado, un pueblo excluido, y Jesús quiere que nosotros logremos la libertad de las familias para vivir bien en armonía, en fraternidad y en la paz social, como se dice.

Quiero decir también que en la dirigencia, cuando estaba empezado a entrar en ella, justamente cuando uno camina en la Iglesia por las comunidades, los barrios, va conociendo cuántas mujeres tienen necesidad de conversar, de charlar. Además de la familia, a veces no nos encontramos entre mujeres para hablar de nuestros problemas; a veces, como mujeres, tenemos problemas graves de soledad. Después de hacer la chacra, el campo, [pensamos] qué va a ser el futuro de mis hijos, ésas eran las preguntas de las mujeres. Por eso hemos formado ese Centro Pachamama que ha estado dirigido más a la capacitación en técnicas manuales, porque muchas de las mujeres, al ver que no hay políticas públicas para el área rural, han tenido que migrar a las ciudades o migrar a otros países. Yo creo que todos estamos conscientes de cuántos hermanos y hermanas han migrado y están fuera del país, y justamente ése es el resultado de que las políticas públicas no hayan respondido a las necesidades de nuestra población boliviana, y sobre todo de las mujeres y hombres quechuas, aymaras y de toda la Amazonia.

Cuántos hermanos excluidos de la educación, de la salud, y cada uno ya lo sabe, conoce, piensa que ha estudiado, pero a mí solamente el caminar me ha dado a conocer todo esto. Digo que es la Teología de la Liberación la que nos enseña a descubrir al hermano en el prójimo, en el que está a tu lado, en el que sufre, en el que está discriminado. De mujer a mujer tenemos que ayudarnos, nadie va venir a darnos la mano, nosotros tenemos que emprender caminos para ayudarnos unos a otros.

He participado de la Federación Nacional de Mujeres Bartolina Sisa, y ha empeorado mi situación. Esta teología, estos principios de reciprocidad dentro de la familia, de la ayuda mutua entre nosotros, este compartir, este *aptapi* comunitario que a veces nos une. O sea, ya no hay nada para nuestra gente. Cuando salimos de la Federación, hay que recorrer kilómetros para hacer educar a sus hijos, especialmente para la mujer, porque hay el peligro de que en el camino se la viole. Entonces, ha tenido menos oportunidades de acceder a la educación.

Todo esto, hermanas, cuando uno habla de fe, se pregunta qué es este mundo, todos hemos conocido el evangelio pero no hemos sabido dar la mano. Después pensaba: sabemos compartir, cuando vamos a los congresos, en el cuero, en el suelo, ahí estamos, pero estamos debatiendo los problemas porque vemos que las políticas del Estado no llegan para nada a las organizaciones y cada vez que había reivindicaciones, hombres y mujeres viniendo a las marchas, peleando en los amplios por nuestros problemas. Qué pasaba cuando había una marcha: sangre, gas, ésas eran las políticas públicas, balear y bañar de sangre, y sobre todo a nuestra raza. Lastimaba mucho esto, además de que no hay nada para vivir bien, que parte de esas políticas públicas sean el arma, la violencia.

Cuando estaba en Bartolina Sisa, había muerto una compañera de Omasuyos cuando había venido a pedir por tierra y territorio, para buscar reformas. Entonces hemos dicho basta ya, tierra y territorio y poder, esta vez sí poder, y por esa razón habíamos emprendido un camino táctico-estratégico, me acuerdo de la palabra de don Román Loayza: táctico-estratégico. Tenemos que empezar a emprender un camino político, de lo contrario vamos a seguir derramando sangre de nuestros hermanos. No queremos violencia, queremos vivir en paz, compartiendo todos, y por esa razón vamos a hacer un camino diferente, y desde ese momento emprendimos el camino de lo que es el instrumento político, ese instrumento político que tendría que ser liberación de todos nuestros pueblos.

Nos hemos sentido bastante golpeados cuando las políticas van avanzando: la capitalización, el Decreto 21060. Quienes trabajan en las minas, los quechuas, los aymaras, con este decreto quedan fuera; a dónde van a ir los hermanos a trabajar si ahora ya no hay mineral, con qué van a educar los hijos, a dónde tiene que migrar esas familias. Entonces el 21060 hace despidos masivos y la gente va vivir a los cordones de pobreza de las grandes ciudades, al trópico, al oriente, a todo lado. Por qué, porque en su condición de vida no quieren robar, sino trabajar y ganarse el pan del día, por eso la gente ha migrado.

Posteriormente hemos visto que la Ley de Capitalización tenía quizá cosas buenas. Con la Participación Popular, aunque sea sólo por su nombre, por lo menos en algo ya vamos a participar, cuando antes vivíamos excluidos. Pero vimos que todo el país se estaba enajenando en cuanto a sus recursos naturales. Cuáles eran las demandas de los colonizadores, de la CSUTCB, de las Bartolinas; las Bartolinas hemos luchado por nuestros problemas sociales, porque justamente

esos problemas sociales afectan a la educación, a la alimentación de nuestros hijos, por eso hemos luchado.

No hemos tomado el tema de género como tal, sino que hemos luchado por demandas de mejor vida, de mejor condición, mejor trabajo, mejor tecnología, mejores riegos para la producción, porque nada de eso había. Por esa razón deberíamos seguir llevando adelante este instrumento.

Luego viene el problema del agua, su privatización. Además de que ya no tenemos agua, ¿tenemos que vender lo que es de la Pachamama? No se puede vender algo que Dios nos ha dado gratuitamente. En ese sentido, pues, se ha luchado por la defensa del agua y nuevamente se ha recuperado ese recurso que es de este pueblo, de este suelo.

Luego viene el Impuestazo. Pagar impuestos sobre un mísero sueldo que se recibe, y ustedes saben, tenemos que pagar 13 tipos de impuestos de una u otra forma, y más impuestos nos ponen. Nosotros no nos damos cuenta de esta realidad, son los que estudian los que saben cuánto de impuestos están recargando y cada mes hay que pagar sobre la casa, la vivienda sobre lo que se consume, sobre todo, ¿no? Entonces, el Impuestazo ha dañado, también, y ahí está, en la Plaza Murillo la gran masacre entre militares y policías, masacre entre nuestra misma raza. No es que discrimine, pero me duele.

Posteriormente se viene el tema de los hidrocarburos, vender las empresas, entregar todo, sin pensar que en este país hay niños que tienen que vivir en el futuro. Es fácil agarrar la maleta e irse. Me sacó el sombrero por la ciudad de El Alto, por aquellas mujeres que han salido a las calles con todo lo que podían. Estas mujeres en este momento están en una huelga de hambre pidiendo pensión vitalicia para unos que han quedado mutilados, otros, sin padre, sin madre. Cuántos muertos y heridos hemos tenido; cada uno es consciente de todo lo que ha pasado. En ese momento yo estaba como directora de la Pastoral Caritas de El Alto, y he visto con mucha angustia los hospitales, cómo no les prestaban atención, la gente gritaba, los quemados gritaban, de manera muy inhumana. Pero también han logrado sacar a este presidente tan cruel, Sánchez de Lozada, y han logrado con esa lucha reconquistar nuevamente un recurso natural que nos va a dar educación, que nos va a dar alimentación, que nos va dar salud, no a unos cuantos sino a todos, si es que lo manejan bien.

También quiero recordar a muchas compañeras que han estado luchando todas las veces. Tengo presente a la compañera Leonilda Zurita, a Silvia Lazarte, a Margarita Terán, para defender la hoja de la coca. Nos decían que la hoja de la coca sirve sólo para la droga, cuando no era verdad; las han acusado de todo, las han maltratado, las han golpeado. Nunca vamos a olvidar todas estas cosas. También quiero recordar a mujeres que han emprendido la lucha, como Julia Ramos en Tarija, en silencio a pesar de todas las trabas que le ponían, ha seguido llevando adelante el instrumento político y la organización de mujeres. También a la compañera Nemecia Achacollo, porque a veces pelean entre los hombres por tener la dirección de nuestro mismo instrumento político, y ella ha ido a la cabeza del partido a nivel departamental, cuando no es fácil llegar a esos espacios.

Pienso que ha habido bastantes habilidades de las compañeras para seguir luchando por este instrumento, por no perder el hilo, porque si nosotros nos desviamos, pues se nos cae. Yo también he dado algo de mi vida, he recibido bastante desprecio; me decían “qué es eso de política, a qué te metes, ocúpate de tu familia, de tus hijos, tú no necesitas, estás trabajando bien, tienes todo”. Y mis mismas compañeras decían que no había que mezclar lo sindical con cosas políticas, lo sindical es sindical, y hay que pelear por nuestras reivindicaciones y nada más y lo político a un ladito, que lo sindical es pluralista. Así me decían mis compañeras cuando estaba en la anterior gestión en Bartolina Sisa, pero yo he dicho esto tiene que reventar, si nosotros nos desviamos, se queda por ahí.

Tuve mucha alegría el día que ha ganado el MAS, como ahora le dicen. Porque el nuestro es el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, ése es el nombre con el cual hemos salido; hemos tramitado nuestra personería jurídica pero nunca nos la han dado. Entonces se ha participado con la Izquierda Unida la primera vez y la segunda vez, con el Movimiento al Socialismo, porque don Áñez Pedraza nos había regalado la personería jurídica.

Pero, sobre todo, nosotros queremos vivir esa paz, esa justicia que queremos compartir no solamente en el campo, sino también en la ciudad, aprender a tolerarnos, aprender a sobrellevarnos unos a otros. Es ahí a donde tenemos que apuntar ahora con las políticas públicas, que no deben ser sólo de género. Porque no sólo la mujer, sino hombres y mujeres tenemos que aprender, el hombre, también él tiene que aprender a valorar a las mujeres. A veces yo decía, cuando caminaba, que tanto machismo hay allá, aquí, en todo lugar, y decía que por las buenas o las malas van aprender, porque me daba rabia tanta discriminación.

A veces, los buenos líderes te discriminan por debajito, ahí abajo está la discriminación: “golpeen a éste, golpeen a este otro, bájenlo a éste”. Son las mismas técnicas que las de los partidos tradiciones y eso tenemos que limpiar porque nuestra cultura no es así, y si nosotros tenemos un modelo de cultura, pues empezemos a mirar ese modelo, y dejar a un lado las cosas de nuestra cultura que no son buenas. En ese sentido, mi labor en la política ha sido encaminar el instrumento, pero también en Bartolina Sisa hemos logrado organizar a esta Federación, que estaba muy débil.

Ustedes saben quiénes son Tupac Katari y Bartolina Sisa, ustedes saben por qué había luchado Bartolina Sisa, por qué la han ahorcado, por qué lo han descuartizado a Tupac Katari, sabemos todos bien la historia. Tupac Katari dijo: “yo muero pero detrás de mí vienen millones”, y esos millones teníamos que levantarnos para defender la identidad de nuestros pueblos, para hacer respetar lo que es nuestra dignidad como pueblos indígenas. Será que no sabemos leer bien, será que no somos profesionales pero sí sabemos educar con valores éticos, con valores a nuestros hijos, como mi madre ha hecho conmigo.

En ese sentido, hermanas, es que estas políticas públicas de ahora hacia delante yo veo muy difícil poder integrarlas, porque algunas cosas se pueden desechar y algunas cosas también se pueden rescatar. Por ejemplo, el 30% de participación de mujeres, aunque no crean, también para nuestro instrumento político ha servido, y aunque no crean, a muchas las han puesto como suplentes. Todavía hay esa discriminación, tenemos que crecer todavía en valores humanos, en derechos humanos. Tanto una mujer como un hombre tienen los mismos derechos, nadie es menos que el otro, nuestras diferencias serán de sexo, pero como personas tenemos también ese gran deseo de salir adelante en un país unido, que comparte, que trabaja, que estudia, que la educación no sólo se concentre en los centros urbanos, que salgan más allá de lo que es lo urbano, y también las universidades. Por qué unos tienen oportunidades y otros no, qué madre que vive en una provincia va poder mandar a su hijo y mantenerlo aquí en la ciudad, dónde lo va mantener, quién lo va mantener. Eso es lo que ha pasado, hay pandillas, jóvenes son pandilleros, es que viven solitos en la ciudad, han venido a estudiar, sus padres no están y a veces se dan a la mala vida. Pero qué cosa les ofrece a los jóvenes la sociedad, qué de bueno; sólo hay grandes bares para bailar y emborracharse, y después a la delincuencia y después a la cárcel.

Ésos son nuestros problemas, hermanas, y pienso que todos como hermanos, si realmente creemos en ese Dios de la vida, que defiende la dignidad de todo ser humano, que nos hace señores a nosotros en esta tierra, debemos empezar a compartir, a dejar nuestras cosas y ver qué puede hacer o aportar cada uno de acuerdo con sus capacidades y profesionalidades. Es ahí donde yo veo que juntos tendríamos que sentarnos la ciudad y el campo, las compañeras de la Federación Nacional, las compañeras indígenas del oriente, de todas las organizaciones tendríamos que sentarnos para poder construir este nuevo camino. Participemos en construir cada uno con nuestro granito para hacer nuevas políticas que nos integren a las dos partes, porque somos diferentes, y de eso también tenemos que estar conscientes.

Muchas gracias.



# Mujeres, ciudadanía y políticas públicas de género

*Cecilia Estrada Ponce\**

## **Preámbulo necesario**

Al abordar un tema como éste, en el que diferentes lecturas no son sólo posibles sino necesarias, me parece indispensable explicitar algunos elementos que configuran la mirada que compartiré con ustedes en este trabajo y que están estrechamente vinculados a la forma particular en que mi identidad y subjetividad se han ido construyendo y reconstruyendo a lo largo de mis algo más de 40 años de vida.

Soy ciudadana de clase media y con formación universitaria, estoy casada y tengo cuatro hijas. Allá por los años 80, cuando estudiaba sociología, milité por algún tiempo en un partido de izquierda y luego descubrí entusiasmada el feminismo. Junto a María Lourdes Zabala y otras compañeras en Cochabamba, empezamos a leer y reflexionar sobre el tema. Nos animamos incluso a sacar un suplemento en un diario de circulación local, que se llamaba *Nosotras*, recuperando la histórica frase de Simone de Beauvoir, “La mujer no nace, se hace”; y desde una clara definición feminista, difundimos temas y asuntos poco conocidos en nuestro medio, muchos de los cuales generaron, en un contexto abiertamente hostil al feminismo, polémica y numerosas críticas.

---

\* Socióloga con diplomado en Género y Desarrollo. Directora del IFFI e integrante de la Plataforma de Mujeres por la Ciudadanía y la Equidad.

Algunos compañeros izquierdistas juzgaban con dureza nuestro comportamiento, considerándolo pequeño burgués, distraccionista y poco comprometido con el cambio y la revolución social. No era, según ellos, momento para “perder el tiempo con asuntos que luego se resolverían”. Recuerdo especialmente nuestra insistencia en que era posible, a través del feminismo socialista, impulsar una utopía amplia y generosa, capaz de acoger nuestros sueños y enfrentar ambas formas de opresión y explotación.

Luego inicié mi vida profesional en el ámbito de las ONG, desde donde participé en todo el proceso pre Beijing, durante la conferencia misma y en el post Beijing, con una breve incursión en la docencia universitaria y una que otra investigación en el camino. Actualmente estoy trabajando en una ONG en Cochabamba, el IFFI, que tiene, a mi juicio, una clara opción política por los derechos de la mujer, la justicia social y la equidad.

Esta breve reseña me sirve, reitero, para situar el lugar desde donde voy a desarrollar esta presentación y la manera en que voy a hacerlo. También me sirve para advertir que mi reflexión no tiene un carácter académico, aunque intenta recuperar algunos valiosos aportes de ámbitos feministas y académicos, insumos que nos ayudan no sólo a hacer una pausa en el activismo que caracteriza muchas veces nuestro trabajo, sino también a pensar, evaluar y, llegado el caso, reorientar nuestras acciones.

El tema de este panel es muy amplio y permite muchas entradas. Agradezco a María Lourdes, amiga de siempre, que me ha dado pistas valiosas para abordarlo, además de un trabajo (Zabala, 2005) del que voy a recuperar varios elementos de análisis, junto a la periodización que propone<sup>67</sup>, situando esta reflexión en el horizonte del periodo inaugurado en 1982 —el más largo periodo democrático de nuestra historia republicana— desde tres etapas que corresponden a las décadas de los ochenta, los noventa y de la que se inicia el año 2000 hasta ahora.

Confío en que este recorrido nos ayude a identificar algunos retos y desafíos que debemos encarar en el actual contexto, con miras a modificar las complejas relaciones de poder y subordinación existentes en nuestro país, en las que se

---

<sup>67</sup> Etapas también presentes en el contexto latinoamericano, que salvando, claro está, las especificidades no poco importantes en cada uno de nuestros países, nos permiten establecer ciertas tendencias que han sido ampliamente desarrolladas por varias académicas y feministas latinoamericanas.

entrecruzan, superponen y/o refuerzan las dimensiones de género, generacionales, étnicas y socioeconómicas o de clase.

Creo que este seminario internacional nos brinda un buen punto de inicio para encarar, de manera colectiva y desde nuestra diversidad, un proceso permanente de diálogo y reflexión orientado a encontrar respuestas y a diseñar estrategias que recojan los aprendizajes del camino ya recorrido. Debemos, por tanto, desde una actitud autocrítica, equilibrada y constructiva, ser capaces de revisar nuestro accionar, destacando los avances pero también reconociendo las limitaciones, tensiones y nudos que nos enfrentan o articulan entre las diversas expresiones del movimiento de mujeres

Veamos ahora las fases antes mencionadas.

## **Recuperación de la democracia y ciudadanía de las mujeres: década de los ochenta**

Debemos, en primera instancia, tener presente que la democracia en su concepción moderna y liberal, entendida como el ámbito por excelencia de la política, mediante la delegación del ejercicio del poder y la premisa de la igualdad de las personas ante la ley, es decir del reconocimiento de su ciudadanía, junto la libertad de expresión y la construcción de institucionalidad democrática, entre otros elementos, establece el espacio, las condiciones y características que marcarán las formas de la participación política de las mujeres.

Se hace entonces necesario recordar que la democracia y el pensamiento político moderno refuerzan y profundizan la separación y oposición entre lo público y lo privado. En el ámbito público —construido como un espacio privilegiado de lo político— se realizan las actividades más valoradas socialmente y se toman las decisiones tenidas por más trascendentales y significativas. Ahí los hombres cumplen un rol central, y las mujeres participan, cuando logran hacerlo, por lo general en condiciones de desventaja. En el ámbito privado, sin embargo, las mujeres se desenvuelven protagónicamente, acogiendo lo considerado intrascendente y cotidiano, en medio de relaciones sociales naturalizadas y despolitizadas.

Los conceptos de lo público y privado varían, desde luego, según las épocas, culturas y sociedades, pero conservan ciertos rasgos que vale destacar: las

actividades con prestigio y mejor valoradas las realizan generalmente los varones, en la esfera de lo público, expuestas a la mirada y al reconocimiento sociales. Las tareas femeninas, que se desarrollan en el ámbito privado, no son por lo general apreciadas por el público, por tanto, son menos valoradas socialmente.

La separación y diferente valoración de estos ámbitos actúa como un efectivo principio de exclusión de las mujeres (Mouffe, 2001) y explica la ambigüedad y las contradicciones presentes en la concepción moderna de democracia y ciudadanía. Estos son el contexto político y el horizonte ideológico en los que emerge el feminismo moderno, como un nuevo sujeto social, que cuestiona esta visión restrictiva y excluyente de la política, reivindicando el derecho a la igualdad y el respeto a la diferencia desde la especificidad de las mujeres.

En América Latina en su conjunto, el accionar del movimiento feminista de esta década se orienta, como bien sintetiza Virginia Guzmán (2001), “a develar el carácter político de la subordinación de las mujeres en el mundo privado y sus efectos en la presencia, visibilidad y participación de las mujeres en el mundo público”. En ese sentido, se puede afirmar que las diversas corrientes feministas en nuestro continente se constituyen en la expresión política de las demandas de las mujeres y su aporte es fundamental a la hora de ampliar y reconceptualizar las nociones de ciudadanía y política.

Bolivia no es ajena a este proceso y resulta un hecho innegable que la recuperación de la democracia —con el correlato de libertades y garantías políticas, que no siempre valoramos suficientemente—, brinda un escenario propicio para la emergencia de diferentes iniciativas, impulsadas sobre todo por mujeres de clase media con militancia en la izquierda que transitan a posiciones feministas, que surgen desde ONG, pasando por otros espacios de debate, reflexión y acción, hasta las mujeres políticas que dan la pelea dentro de sus partidos. Este conjunto de esfuerzos traducidos en múltiples acciones contribuyen a visibilizar una problemática hasta ese momento no considerada suficientemente: la situación específica de subordinación y opresión de las mujeres por su condición de género.

En ese marco, diversas organizaciones de mujeres van cobrando una mayor presencia en la sociedad civil, desde donde se movilizan y despliegan diferentes estrategias, generando espacios de discusión, reflexión y capacitación en torno a temas como la división sexual del trabajo, la violencia doméstica, la doble jornada, la revalorización del trabajo doméstico, las relaciones de poder y subordinación,

etc. Desde estas realidades —personales, cotidianas y naturalizadas— se piensa y hace política, interpelando al Estado y poniendo en cuestión el monopolio de los sujetos políticos convencionales o tradicionales, básicamente masculinos. Ello permitió ir madurando demandas y descubriendo nuevos derechos vinculados a las condiciones inocultables de discriminación de las mujeres y, por tanto, ampliando el concepto de ciudadanía con la incorporación de estos temas históricamente invisibilizados.

Este es un proceso, sin embargo, centrado y concentrado en el propio movimiento, que privilegia el trabajo con, desde y para las mujeres, en esfuerzos y acciones internas de producción de sentidos y prácticas, donde lo importante es construir nuevas formas de hacer política, evitando “contaminarse” con el ejercicio patriarcal del poder. Ello conduce, como destaca María Lourdes Zabala, a que este movimiento de mujeres mantenga distancia y una actitud crítica y desconfiada frente al Estado y su institucionalidad, y que desde una actitud “autónoma y defensiva hacia la institucionalidad del poder”, busque afirmar “su propia identidad, recreando espacios alternativos y reivindicando distintas formas de hacer política y de concebir la democracia” (Zabala, 2005).

Como parte de esta visión, predomina también en este periodo un sentimiento de “unidad natural por el hecho de ser mujeres”, cobrando fuerza la categoría “nosotras”, que refuerza un discurso y accionar homogéneo de las mujeres frente a la dominación y discriminación patriarcal, ocultando y/o evadiendo encarar las tensiones que nacen de las diferencias entre mujeres, que se perciben como riesgosas y potencialmente debilitadoras del movimiento.

El análisis de esta etapa no es novedoso. Al contrario, recoge los principales hallazgos de las investigaciones y estudios sobre el tema realizados en el país y en la región. Lo que quizá corresponda subrayar en el caso boliviano es que este proceso fue impulsado y tuvo como protagonistas fundamentales a mujeres y organizaciones de clase media, feministas la mayoría de ellas, que jugaron en ese momento un rol de vanguardia, marcando la agenda del movimiento de mujeres. Esta adscripción de clase, por llamarla de algún modo, no debiera convertirse, salvo desconocimiento o descalificación simplista, en argumento para invalidar los aportes y el trabajo realizado en la perspectiva de ampliar el horizonte de trabajo y reflexión del movimiento de mujeres. Este reconocimiento no implica, por otra parte, eludir una mirada crítica y autocrítica al trabajo desarrollado a lo

largo de estos años, marcado en algunos casos por una lógica asistencialista y en otros circunscrito al enfoque de mujer en el desarrollo, sin cuestionar aspectos centrales de la posición y condición de las mujeres en el marco de relaciones de poder y desigualdad genéricas, y reforzando, por consiguiente, aun sin pretenderlo, su subordinación y su recarga de trabajo a través de la doble e incluso triple jornada, consecuencia de los roles reproductivo, productivo y comunitario, asumidos por amplios sectores de mujeres.

En la misma línea, en el caso concreto de las ONG, considero justo reconocer el valioso aporte facilitador que realizaron a diversas organizaciones de mujeres en este y en los siguientes periodos para la difusión de los temas antes mencionados, mediante procesos de capacitación, fortalecimiento organizativo y de liderazgos, etc., sentando así las bases para incorporar un “nuevo campo de acción política en torno a la discriminación de género” (Guzmán, 2001).

## **Institucionalidad de género en el Estado: década de los noventa**

La creación y/o consolidación de la institucionalidad de género en el Estado es una tendencia común en América Latina durante esta década, y habrá que considerar al menos un par de elementos importantes para analizar este proceso.

El primero responde a la consolidación de la democracia como forma de organización política y a la modernización del Estado, que se inicia en el país, a nivel político institucional, a través de importantes reformas en el poder judicial, con la creación del Consejo de la Judicatura, el Tribunal Constitucional y la figura del Defensor del Pueblo. Se avanza significativamente en la descentralización en el ámbito local con la Ley de Participación Popular y la Ley de Municipalidades, aunque no en la descentralización administrativa a nivel departamental, puesto que esta ley sólo contempla la desconcentración de algunas funciones. El ámbito político también se beneficia con importantes cambios, referidos a la inclusión de diputaciones uninominales en el Código Electoral. Este proceso incluye una reforma constitucional (1994) que incorpora, además, el reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico del Estado boliviano. Sin embargo, estas reformas se dan bajo el sello neoliberal impreso en el país desde 1985, el que, junto con las medidas de ajuste estructural, orienta las políticas económicas y sociales en función del mercado y de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, acentuando la desigualdad, la precariedad de las condiciones

laborales y un marcado deterioro en las condiciones de vida de amplios sectores de bolivianas y bolivianos.

Paradójicamente, esta disponibilidad a ciertos cambios por parte de autoridades públicas y actores políticos, junto al clima político internacional existente por la realización de importantes cumbres y conferencias mundiales convocadas por las Naciones Unidas —entre las que se destacan la de Derechos Humanos en Viena, la de Población y Desarrollo en El Cairo y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing que se traducen en un conjunto de recomendaciones, planes y plataformas de acción que suscriben los gobiernos obligándose a su cumplimiento—, crean las condiciones para que la institucionalidad de género gane terreno y se consolide en el país.

En este marco se crea en nuestro país la Subsecretaría de Género<sup>68</sup>, con la misión de establecer un marco normativo adecuado e impulsar políticas públicas basadas en el reconocimiento y ejercicio de derechos de las mujeres, políticas que fuesen capaces de promover igualdad y equidad entre hombres y mujeres, asumiendo, además, el desafío de transversalizar el enfoque de género en las demás reparticiones estatales y en el conjunto de medidas y estrategias de desarrollo implementadas en el país.

Además de este contexto internacional y nacional favorable para las políticas de género, cabe destacar la protagónica participación de las mujeres organizadas en organizaciones y redes nacionales, subregionales y regionales, en iniciativas que ponen en la agenda pública temas estratégicos, como el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, entre los cuales cabe mencionar el derecho a una plena participación política equitativa, el derecho a una vida sin violencia, los derechos sexuales y reproductivos, etc.

A mi juicio, este proceso fue muy interesante y rico en Bolivia. En primer lugar, porque facilitó la ampliación del movimiento de mujeres, incorporando a expresiones organizativas de mujeres, distintas entre sí, en espacios de encuentro, diálogo, discusión y también enfrentamiento. Eso marcó el inicio de un reconocimiento mayor de las diferencias y subjetividades existentes entre las mujeres, que se tradujeron paulatinamente en formas distintas de percibir las

---

<sup>68</sup> Posteriormente se convierte en Viceministerio y en la actual gestión gubernamental se produce una preocupante desjerarquización de esta instancia, que deviene en Jefatura de Género.

acciones desarrolladas a lo largo de los años previos y posteriores a la realización de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing y de participar en ella. Al mismo tiempo, nos permitió compartir visiones e intentar entendernos desde nuestras diferencias, aunque no siempre con la madurez colectiva suficiente para asumir que las diferencias no sólo eran marcas identitarias, sino también expresión de profundas desigualdades que dificultaban el diálogo y generaban resistencias y tensiones entre nosotras.

Dicho proceso puso al descubierto, además, “los dilemas de ciudadanía de los diferentes”, que deben encararse, como nos plantea Alejandra Ciriza (2001), a partir del reconocimiento de “las formas desiguales bajo las cuales se realiza la incorporación de las mujeres como sujetos de derecho en las democracias actuales”: las mujeres forman parte de diferentes colectivos y portan “historias previas” diferentes, vinculadas a entrecruzamientos étnico-raciales, de clase y generacionales distintos, que dan cuenta de la complejidad y las dificultades que vivimos en ese periodo.

Sin embargo, y pese a la tensión inevitable entre el principio de igualdad y la existencia de desigualdades entre nosotras, se pudo avanzar desde el movimiento de mujeres en la construcción de una agenda común, que se tradujo en esta década en acciones importantes de movilización conjunta y coordinada, con efectos en el Estado. Baste recordar, como ejemplo, las impresionantes marchas y todo tipo de iniciativas exigiendo la aprobación de la Ley 1674, Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica, o el inédito accionar conjunto entre mujeres políticas y de la sociedad civil demandando la incorporación de las cuotas en el Código Electoral boliviano.

Otro elemento importante de análisis de lo ocurrido esos años fue que, a diferencia del periodo anterior, el movimiento de mujeres modificó, como señala María Lourdes Zabala, sus estrategias políticas y discursivas, bajo el entendido de que el Estado es “un complejo conjunto de fuerzas políticas y visiones diversas”, que abre posibilidades para negociar e incorporar las agendas feministas y de mujeres, forjadas en las acciones colectivas de movilización y presión pública” en esos años, lo cual mostraba además “una nueva voluntad de poder traducida en la presencia de mujeres militantes del movimiento feminista de mujeres en el aparato estatal” (Zabala, 2005).

Se establecen entonces espacios de interlocución e interpelación con el Estado, lográndose que varias de las demandas de las mujeres ingresaran a la agenda pública y a la agenda institucional y se convirtieran en políticas públicas. Todo ello, manteniendo, sin embargo, el principio de autonomía e independencia del movimiento de mujeres en relación, por ejemplo, con el proceso pre Beijing, respecto al cual se define mantener procesos paralelos con la Subsecretaría de Género, aunque con momentos de encuentro para consensuar los informes y propuestas. Se desarrollan también esfuerzos significativos por ponerle la impronta de género a algunas de las reformas importantes que el país encara en esa época, como la Ley de Reforma Educativa, que incorpora como una transversal la equidad de género, o la Ley de Participación Popular, que incluye el principio de equidad de género y que además se redacta con un lenguaje no sexista, lo que es simbólicamente muy importante, pues es primera vez que ocurre con una ley boliviana.

En este periodo, en lo referente a avances jurídico normativos, el Estado boliviano suscribe y ratifica, otorgándoles rango de ley, los principales instrumentos internacionales de protección y promoción de derechos de las mujeres, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer –CEDAW; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los planes de acción de las cumbres y conferencias convocadas por las Naciones Unidas en este período. Respecto a mecanismos, leyes y políticas públicas nacionales que promueven la equidad de género, tenemos la Ley 1674 Contra la Violencia en la Familia o Doméstica, del año 1995, la Ley de Cuotas en el Código Electoral, la Ley de Partidos Políticos, la de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, la Ley de Protección a las Víctimas de Delitos Contra la Libertad Sexual, los varios planes nacionales de Equidad de Género y de Prevención y Erradicación de la Violencia en razón de Género, así como el Programa de Reducción de la Pobreza Relativa a la Mujer, que adquieren rango de políticas públicas mediante Decreto Supremo N° 26350, y otros más.

Sin analizar y problematizar todavía los alcances y la efectividad de las disposiciones y políticas mencionadas, hay que reconocer que uno de los principales avances de esta década consiste en haber instalado varios temas en la agenda

pública y haber consolidado el reconocimiento de ciertos derechos de las mujeres por parte del Estado y de la sociedad, especialmente aquellos vinculados con una vida sin violencia y con la participación política. Además, se ha incorporado al debate otros temas clave, aunque más resistidos y todavía muy debatidos, como los derechos sexuales y reproductivos, el aborto y el respeto a la opción u orientación sexual. Se trata, sin duda de avances importantes pero insuficientes, en la medida en que se concentran únicamente en la esfera del reconocimiento y descuidan el ámbito de la redistribución.

En lo que hace a las limitaciones, mencionaré brevemente algunas conclusiones comunes a la situación y funcionamiento de las instancias públicas de género en América Latina, caracterizadas por una débil institucionalidad (Guzmán, 2001), expresada, entre otros factores, en la evidente contradicción entre la magnitud de las tareas asignadas y su débil ubicación jerárquica, junto a sus limitadas atribuciones, además de los escasos recursos profesionales y reducidos presupuestos asignados. Por otro lado, el desencuentro y la distancia existente entre las concepciones del tema de género de las y los funcionarios de estas instancias y las del personal de otras reparticiones del Estado, confirmando el carácter de *ghetto* que muchas de tales instancias han asumido. Otro rasgo recurrente en este contexto es la incoherencia y/o contradicciones entre los discursos de las autoridades, con mucha retórica, y las políticas y prácticas institucionales, que reflejan una muy reducida voluntad política. Finalmente, no menos importante es el carácter inestable de este proceso de consolidación de la institucionalidad de género en el Estado, en tanto que ni su ubicación ni sus logros ofrecen garantías suficientes de permanencia en el tiempo (Guzmán, 2001).

Ahora bien, más que hacer un diagnóstico sobre los alcances e impactos de las normas y políticas públicas señaladas o profundizar en el análisis de las limitaciones identificadas en los mecanismos institucionales de género del Estado, optaré por plantear algunos elementos críticos respecto a aquellas medidas y al accionar del movimiento de mujeres en estos años.

Un primer elemento a considerar es que la ampliación y reconocimiento de derechos formales se da, como decía, en un escenario neoliberal en el que las desigualdades también crecen, lo que establece una insalvable barrera entre la formalidad discursiva y la realidad, y se expresa en la “tensión entre derechos formales y condiciones efectivas para su ejercicio” (Ciriza, 2001).

Esta igualdad “formal” y de falta de oportunidades de “hecho”, junto con la percepción de la diferencia sólo como diversidad y no como expresión de desigualdades y exclusiones económico sociales y étnico-culturales, inherentes a una visión liberal, fueron la camisa de fuerza en la que quedamos atrapadas como movimiento de mujeres, en una suerte de feminismo pragmático, sin lograr redefinir el alcance y el sentido de la ciudadanía y la democracia.

En ese sentido, el conjunto de disposiciones y políticas que favorecían y favorecen formalmente a las mujeres, produjo cambios muy limitados en las estructuras y prácticas socioculturales y no tuvo un impacto efectivo en la calidad de vida de amplios sectores de mujeres. Dicho de otra forma, ocasionó “un proceso de ciudadanía sólo para ciertas mujeres [...] que en razón de su condición previa podían no sólo portar estos derechos, sino también reclamarlos” y ejercerlos (Ciriza, 2001).

Para avanzar entonces en la ciudadanía de todas las mujeres era preciso cuestionar la visión liberal de la política y emprender una profunda crítica a estructuras patriarcales, políticas, económicas y coloniales, para no convertir los derechos en privilegios. No bastaba, desde luego, con garantizar la expresión formal de los derechos, sino que se hacía necesario crear condiciones para realizar sus contenidos. (*Op. Cit.*)

Un segundo elemento destacable, vinculado a este proceso, fue la instrumentalización del enfoque de género, vaciándolo de su contenido reivindicativo y emancipatorio y despolitizando de ese modo el accionar de las mujeres. El discurso de género, desde esta perspectiva, se convirtió, en palabras de A. Restrepo, en “domesticador del feminismo” y en un simple “indicador de la planificación para el desarrollo y de modernidad”, reduciendo el asunto a un tema técnico y no de construcción de ciudadanía.

Un último aspecto que quiero mencionar en esta segunda parte es que la tendencia a la homogeneización del movimiento de mujeres todavía se expresa en la actuación de mujeres urbanas de clases medias en las ONG, colocando en el centro del debate las formas en que se construyeron e impulsaron las agendas en estos años (tema central, a mi juicio) antes que la polémica ampliamente difundida entre feministas autónomas e institucionalizadas.

En ese sentido, es preciso reconocer y asumir que la diversidad de expresiones del movimiento de mujeres (urbanas, rurales, sindicales, indígenas, gremiales, etc.),

busca legítimamente espacios propios “de construcción de identidad y de formulación de agendas y estrategias, cuestionando los mecanismos de representación y de articulación de demandas que fueron generadas” (Jelin, 1996) por nosotras, mujeres de clase media, de ONG y feministas, que en los hechos nos convertimos en voceras de los intereses de todas las mujeres. Aceptar esta realidad es condición necesaria para empezar a vislumbrar alternativas hacia adelante.

## **Desafíos democráticos para las mujeres en el contexto actual**

Por lo recién señalado, el reconocimiento de las diferencias y las desigualdades existentes entre mujeres y su legítima expresión política debería ser el eje articulador de nuestro análisis y acción política, para transitar de la homogeneización a la multiplicidad de las mujeres.

En ese orden de cosas, el contexto actual reafirma este enfoque, si consideramos la reciente democratización de la representación de las mujeres en el ámbito político y la emergencia de las mujeres indígenas y campesinas como actoras políticas centrales en el actual proceso, con reivindicaciones más ligadas a enfrentar la exclusión económica y étnico-cultural.

Este significativo recambio en la representación política de las mujeres evidencia la necesidad de construir una alternativa democrática capaz de articular distintas luchas que respondan a diferentes formas de opresión. Capaz también de obligarnos a pensar la cuestión ciudadana desde la politización de esta multiplicidad de dimensiones, sin perder de vista la urgencia de establecer nexos entre política y economía que trasciendan la mera formalidad liberal, impulsando cambios tanto en el ámbito cultural como en la organización económica y social de nuestro país (Mouffe, 2001; Ciriza, 2001). Sólo así podremos construir una nueva visión de ciudadanía y una práctica política diferente.

Para avanzar en ese camino, resulta indispensable problematizar nuestra concepción reduccionista de identidad, limitada por mucho tiempo sólo a nuestra condición de mujeres. Somos efectivamente mujeres, pero mujeres profesionales, indígenas, jóvenes, trabajadoras, amas de casa, productoras, etc. Portadoras, por tanto, de múltiples identidades que se entrecruzan y hacen más compleja nuestra articulación y actuación conjunta. Sin embargo, reconociendo que no es posible construir “una identidad esencial femenina” con su correspondiente unidad en el

accionar político, sí se pueden establecer “múltiples formas de unidad y de acción común” (Mouffe) en función al contexto y a los temas que van ingresando en la agenda política, en la perspectiva de “reconocernos como un movimiento plural, diverso intergeneracional, multiétnico e interclase” (Restrepo, 2004).

Un desafío de esta envergadura requiere antes que nada que estemos dispuestas, todas nosotras, a asumir y enfrentar nuestros prejuicios y resistencias, fruto en algunos casos de brechas generacionales y en otros, de desigualdades económicas y fundamentalmente de exclusiones étnico-raciales, que operan en nuestro cotidiano y marcan nuestro relacionamiento. Considero, con relación a esto último —que ha cobrado una especial vigencia por la situación que vive el país— que debemos ser muy honestas con nosotras mismas (hablo como mujer urbana de clase media) y reconocer que muchas de nuestras actitudes responden a la persistencia de estructuras y prácticas colonialistas que nos impiden percibirnos como iguales desde nuestras diferencias, lo que a su vez provoca comprensibles reacciones. Esta afirmación está orientada a señalar que en nuestro país persiste la segregación racial solapada o encubierta, y por ello mismo, más difícil de combatir. Con esto no pretendo exacerbar el debate en torno a este tema, sino, por el contrario, superar el actual atrincheramiento, desde el que cada cual señala al otro como discriminador.

Reconocer la existencia del problema es el primer paso para resolverlo, y creo que somos las mujeres, precisamente por compartir algunos niveles de subordinación en nuestra sociedad, las que estamos en mejores condiciones para reemplazar la sospecha y la descalificación por la solidaridad, el reconocimiento y la confianza. Y éste no es un asunto sólo de buena voluntad y buenos deseos. Es un asunto político, que demanda de nuestra parte madurez y capacidad política para establecer espacios de diálogo intercultural en los que las diversas expresiones del movimiento de mujeres —sin mediaciones y en una interlocución horizontal y respetuosa— puedan construir sus propias plataformas. Y desde estas plataformas establecer alianzas estratégicas en torno a una nueva agenda programática que incluya esta multiplicidad de voces, desde una visión de género que recupere su carácter político y cuestionador de toda forma de dominación y subordinación.

Finalmente, considero que la Asamblea Constituyente nos brinda una extraordinaria oportunidad para encarar este desafío, estableciendo puentes y

espacios de encuentro desde las miradas y propuestas que los diferentes sectores de mujeres están elaborando, con miras a establecer un pacto entre ellos que incida en la definición de una nueva Constitución Política del Estado y que modifique, así, las actuales estructuras de dominación patriarcal y colonial. Porque no hay proyecto de cambio social y político alguno —ya sea que se inspire en el socialismo, el indigenismo, el nacionalismo o en lo que ustedes quieran— que sea verdaderamente transformador si no incorpora las múltiples voces, propuestas y reivindicaciones de las mujeres.

## **Bibliografía**

- Astelarra, Judith (2002). *Democracia, ciudadanía y sistema político de género*. Buenos Aires: PRIGEPP-FLACSO.
- Ciriza, Alejandra (2001). “Democracia y ciudadanía de mujeres: encrucijadas teóricas y políticas”, en Atilio Borón (comp.). *Teoría y filosofía política. La tradición clásica y las nuevas fronteras*. Buenos Aires: CLACSO.
- Guzmán, Virginia (2001). *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Serie Mujer y Desarrollo N° 32.. Santiago: CEPAL.
- Jelin, Elizabeth (2006). *Las mujeres y la cultura ciudadana en América Latina*. Buenos Aires UBA-CONICET.
- Mouffe, Chantal (2001). “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical”, en *Ciudadanía y Feminismo*. México: Debate Feminista.
- Restrepo, Alejandra (2001). “Feminismo y discurso de género: reflexiones preliminares para un estudio sobre feminismo latinoamericano” en *Revista Pasos*.
- Zabala, María Lourdes (2005). “Bolivia: participación de las mujeres en dos décadas de democracia, 1980-2004”. Cochabamba. Documento inédito.

# Género y ciudadanía del trabajo en Bolivia

*Cecilia Salazar de la Torre\**

La ciudadanía es una forma histórica de relacionamiento de los sujetos, entre sí y con el Estado, bajo un sistema de normas que se establecen en el contexto de la modernidad y el capitalismo. Por eso, cuando nos referimos a la ciudadanía, no podemos prescindir de su contraparte jurídico-política, el Estado, ni del ámbito material en el que surge, que es la economía capitalista.

En ese orden, el Estado es resultado de un acuerdo político entre sujetos, los ciudadanos, que pactan la necesidad de convivir juntos, bajo un sistema de reglas o normas que los reconoce como individuos racionales, libres e iguales, pero, además, dotados de voluntad. Por eso mismo, el Estado es sinónimo de lo que se lo llama “voluntad general”, acordada por los miembros de una sociedad soberana, liberada de toda coacción.

¿Qué quiere decir eso? Que el Estado, teóricamente, representa a todos en general y a nadie en particular. La frase más significativa de este hecho es que la ley es igual para todos, para demandarla en razón de los derechos, pero también de las obligaciones que los ciudadanos acuerdan para vivir juntos y en paz.

El supuesto básico es que en estas condiciones, para asistir al pacto, cada cual debe despojarse de sus intereses particulares, en beneficio de los intereses generales.

---

\* Socióloga con estudios de maestría en México. Actualmente es docente-investigadora del Posgrado de la UMSA. Su preocupación académica está enfocada hacia las mujeres indígenas y su relación con el Estado y la nación boliviana.

Para eso existen las instituciones, como resultado de la complejidad que supone la nueva relación entre Estado y sociedad, convertida en un orden de derecho regido por el principio de la igualdad de los sujetos, pero sobre todo para mantener el orden acordado por todos.

Pero, al mismo tiempo, para constituir un Estado, también queda planteado que cada cual debe despojarse de sus especificidades culturales y asistir al pacto bajo los términos de una nueva forma de pertenencia que representaría la “voluntad general”. Por ejemplo, todas aquí nos reconocemos como bolivianas que sería la expresión más cabal de esa búsqueda de hermandad a la que se hacía referencia ayer. Pero para definirnos como tales, deberemos dejar a un lado aquellas identidades particulares o, al menos, dejarlas en suspenso o entre paréntesis, para asistir al pacto estatal que conlleva también una identidad que es la identidad nacional, en este caso, la boliviana. A ese hecho Benedict Anderson lo ha llamado la constitución de “camaraderías horizontales”, que surgen en el imaginario de las personas que se sienten parte de un territorio nacional y que, por lo mismo, tienen expectativas similares respecto a sus pares.

En nuestro caso, eso quiere decir que las identidades nacionales no están determinadas por nadie en particular, sino por todos en general, lo que supone un proceso de síntesis cultural del que surge un nuevo sentido de pertenencia que trasciende los ámbitos de racionamiento específico, abstrayéndolos para dar lugar a una idea de lo nacional.

¿Qué es ser boliviano, entonces? Para decirlo de algún modo, ser boliviano es resultado de una abstracción. ¿Qué quiere decir eso? Que a pesar de que no nos conocemos plenamente, que no tenemos un contacto directo y cotidiano entre nosotros, nos reconocemos como hermanos y sentimos solidaridad con nuestros pares, porque así lo hemos decidido sin que medie ninguna forma de coacción, es decir, voluntaria y libremente. Así se constituye la relación entre Estado y sociedad, dando pie a la ciudadanía como un acto emancipador sujeto al deseo de convivir juntos.

En ese marco se sitúa el liberalismo, para el que lo máspreciado es la libertad de los sujetos para asistir a ese pacto. Según la tesis que sustenta, nadie debe impedir el derecho de esa libertad, aspecto que es vital para todos, especialmente para las mujeres, una de cuyas reivindicaciones es el reconocimiento de su derecho

individual a formar parte de una colectividad que, además, no puede prescindir de nadie si se llama a sí misma “democrática”.

Ahora bien, ¿somos realmente iguales las y los conciudadanos?

Alguna autora diría que en el liberalismo actuamos “como si fuésemos iguales”, pero sin ser iguales. ¿Qué quiere decir eso? Que el Estado reconoce a todos los ciudadanos como iguales ante la ley, sin que lo sean en otros aspectos. Para desentrañar eso, miremos nuevamente el origen histórico del Estado y de la ciudadanía, que se constituye como “voluntad general”, pero en un contexto económico que está basado en relaciones de desigualdad; me refiero al capitalismo.

El Estado nace en el capitalismo, lo que quiere decir que la democracia y la igualdad (llamémosla formal) nacen con el capitalismo. Eso significa que la estructura jurídica que reivindica nuestro derecho individual y nuestra libertad está al mismo tiempo instalada en un marco económico basado en la desigualdad. Entonces, la libertad de los sujetos es fundamental para construir ciudadanía, pero no basta.

¿Cuáles son los requisitos para que se produzca el Estado en su forma actual? Antes del capitalismo, los sujetos estaban sometidos a relaciones de opresión que estaban basadas en el supuesto de que unas personas eran propiedad de otras y que, por lo tanto, éstas podían disponer de aquellas como quisieran. A eso se llamaban las relaciones de servidumbre. Para que se produzca la igualdad liberal fue necesario, entonces, que las personas sometidas a ese régimen se liberaran, proclamaran su libertad y, por lo tanto, su derecho a ser reconocidas como iguales ante sus antiguos patrones.

Sin embargo, eso se dio en el contexto en el que también estaba cambiando la forma de producir. Hasta entonces, la sociedad era eminentemente agraria, luego pasaría a ser eminentemente industrial. Por lo tanto, liberarse del antiguo régimen era también de algún modo transitar de la vida agraria a la vida industrial, del campo a la ciudad, de ser campesino a ser obrero.

Eso quiere decir que la libertad jurídica tenía como correlato la liberación de la mano de obra y los cambios en la estructura productiva. ¿Adónde iba a ir a parar esa mano de obra liberada? Pues a la fábrica. ¿Y quién es el dueño de la fábrica? Un nuevo patrón: el señor burgués.

¿Qué nos dice esto? Que para que exista el Estado en su forma moderna, es necesario que exista una relación según la cual unos, con su capital, van a generar nuevas fuentes de trabajo, a las que se van a incorporar otros, con su mano de obra. Al generarse esas fuentes de trabajo, se está creando el mercado laboral, y al crearse éste se está creando también el mercado de consumo interno, que se unifica a través de la moneda y a través de los mercaderes.

Al crear un mercado de trabajo y un mercado de consumo, la burguesía está contribuyendo a la constitución de un Estado. Por lo tanto, a la constitución de la ciudadanía. Estamos haciendo más complejo nuestro análisis, esta vez al calor de la desigualdad que marca la existencia de las ciudadanías dominantes y las ciudadanías dominadas. La ciudadanía dominante está constituida por la burguesía, por los capitalistas. La ciudadanía dominada está constituida por los obreros. Ambos son, para ponerlo localmente, bolivianos, pero se diferencian en que unos tienen capital y otros trabajo, aunque por otro lado tengan intereses interdependientes. Al capitalista le interesa que existan trabajadores y a los trabajadores les interesa que existan capitalistas porque es así como puede reproducir las condiciones materiales en las que vive su familia y, algunos dirían, porque además es en el trabajo asalariado donde se genera la conciencia política de los obreros, aquella que, justamente, pone en cuestión el poder del capitalista (lo que ocurre de modo similar con las mujeres con relación a la dependencia patriarcal).

Ahora bien, ese proceso se da cuando hay capitalismo desarrollado, que permite la existencia de un Estado unificado gracias al mercado de trabajo y al mercado de consumo, es decir, a la existencia de una relación de interdependencia entre capital y trabajo.

¿Pero qué pasa cuando no hay esto? ¿Qué pasa cuando un país no se puede desarrollar como país capitalista, donde no hay fábricas, pero que ya se ha constituido jurídicamente en un Estado? Estamos hablando de países donde la burguesía no ha logrado desarrollar capacidades productivas para ofertar trabajo. No lo hace plenamente sino de modo restringido, ubicando sus fábricas en algunos espacios pequeños, en algunas ciudades. La mano de obra liberada más masiva no encuentra trabajo, y su arribo del campo a la ciudad está plagada de esa frustración.

Eso quiere decir que el pacto queda restringido a pocas personas y, en ese caso, la voluntad general no representa a todos. Entonces, el pacto involucra restringidamente a ciudadanos dominantes y ciudadanos dominados, al tiempo que excluye a otros. En el caso boliviano, excluye a las mayorías indígenas que no encuentran cobijo en el trabajo urbano, siendo que, al mismo tiempo, su trabajo agrícola está agotándose porque la tierra ya no produce y está devaluada. En la medida en que se da ese proceso, la ciudadanía ya no contempla solamente a sujetos dominantes y sujetos dominados, sino también a sujetos excluidos, a los que un autor llama “sujetos pre-contractuales”.

¿Qué hizo históricamente el país para resolver esto?

En 1952 estábamos en condiciones muy similares a las actuales. ¿Cuál fue el diagnóstico? La burguesía u oligarquía no podía crear fuentes de trabajo, entonces intervino el Estado para cumplir esa tarea. A eso se llamó Estado social porque éste se atribuye la obligación de crear fuentes de trabajo y, al mismo tiempo, de otorgar seguridad social a sus trabajadores, protegiéndolos junto a sus familias, en tanto dependientes (mujeres y niños).

¿Cuáles fueron las políticas de ciudadanía en ese contexto? La Reforma Agraria, para liberar a los campesinos indígenas de la coacción del patrón; el voto universal, para reconocer su derecho individual a la igualdad política, y la nacionalización de las minas, para garantizar empleo y mejores medios de redistribución de recursos estatales.

Sin embargo, a pesar de su alcance, el pacto de 1952 fue restringido porque una vez más no pudo acoger a todos, y es que se asentó sobre todo en los mecanismos estatales de absorción de la mano de obra, concentrada en la actividad minera extractiva. A las mujeres, por lo tanto, las acogió de manera indirecta, mientras que a los campesinos indígenas los incorporó, pero sólo desde la formalidad del voto.

¿Por qué no pudo acoger a todos? Porque no generó de manera sostenida el proceso de industrialización que requiere el Estado para unificarse a través del trabajo y garantizar con ello que los sujetos provenientes de la sociedad agraria se integren a la sociedad urbana.

En ese contexto, sin embargo, primó en la sociedad la idea de la unidad nacional, la bolivianidad, la conciencia nacional bajo el paraguas del nacionalismo

revolucionario, que tuvo en la educación su foco de aplicación. La cultura nacional edificada de ese modo fue una invocación a que todos nos sumáramos a un solo porvenir, marcado por la minería, y lo hicimos. Lo hicieron los trabajadores a través de la COB, las clases medias y algunos sectores de la burguesía llamada nacional.

Sin embargo, para el resto, especialmente los campesinos, la invocación fue no a través del trabajo sino a través de la política, es decir, a través del voto. ¿Qué quiere decir esto? Que se activaron mecanismos para que la inmensa mayoría indígena se sumara al proyecto nacional (sin el respaldo del trabajo, sino de la política) y que lo hiciera por vías no siempre legítimas: a través de caudillos que se hicieron del MNR y que, a partir de prácticas clientelares, movilizaban a las masas campesinas para apoyar un proyecto que, finalmente, terminó siendo de sectores de la clase media burocratizada, alimentada por los recursos de la nacionalización.

Esa forma de ciudadanización es política, no económica. Y corre el peligro de convertirse en algo muy peligroso porque hace de la política algo que nadie quisiera: la compromete con el intercambio de favores, con el resultado de que la inmensa masa campesino-indígena no esté siendo en realidad materialmente incorporada al Estado, o lo esté siendo de modo ficticio e irracional, lo que acaba desmoronando todo pacto posible.

En ese marco, sin lugar a dudas, las víctimas fueron las mujeres indígenas a las que, aparte de ser instrumentalizadas por el clientelismo, ni siquiera se les reconoció el derecho a la propiedad de la tierra. Por lo tanto, siguieron viviendo bajo la tutela familiar o del marido, sin libertad, y con la agravante de que al venir a las ciudades no se incorporan a éstas como obreras, sino como trabajadoras del hogar, gran parte de las veces con el sabor amargo del racismo y de la colonización, estructura sobre la que se erige la relación de dominación de mujer sobre la mujer, volviendo a poner en cuestión la idea de la igualdad, esta vez entre mujeres. A eso se sumó su desigual acceso a la educación por razones tradicionales, ya que no son consideradas iguales ni se les reconoce derechos individuales básicos.

¿Qué paso en el neoliberalismo?

A mi entender, fue otro modo de integrarse a través de los formalismos democráticos, esta vez nombrados al calor de la cultura y el reconocimiento. Por eso, la Constitución Política del Estado dice que éste es un país pluricultural y

multilingüe y que los indígenas formarán parte del pacto, pero manteniendo su diferencia. Lo que tenemos al frente es, pues, el auge de las políticas culturales y del reconocimiento que no han resuelto los problemas de la cohesión nacional. Por el contrario, creo yo que lo han complicado, con la agravante de que durante este proceso se produjo la más grave crisis laboral de las últimas décadas, cuando cayeron los precios de los minerales y fueron expulsados de sus fuentes de trabajo miles de obreros, especialmente mineros.

En ese escenario, lo que tenemos es que quienes formaban parte del pacto estatal, aun de forma subordinada, los obreros, dejaron de hacerlo, fueron expulsados del mismo. A ellos un autor los llama “sujetos post-contractuales”.

¿Quiénes soportaron, entonces, la cohesión nacional a través del trabajo? Nada menos que las mujeres, que tuvieron que salir a las calles para buscar oficios, aún en medios de gran precariedad, sin seguridad social y sin ninguna estabilidad. En ese contexto las mujeres se convirtieron en proveedoras, pero a costa de su terrible autoexplotación, lo que llevó a que el pacto neoliberal se sostenga sobre la más absoluta y terrible subordinación del sujeto dominado, como nunca se vio hasta ahora, poniendo en vilo las relaciones de género y la propia emancipación de las mujeres más pobres, que deambulan de trabajo en trabajo sin otro horizonte que el “ser para el otro”.

Eso quiere decir que cuando no se generan condiciones materiales para la integración ciudadana o se rompen las pocas que existen, las que pagan con su sacrificio son las mujeres más pobres.

El resultado de este proceso, a la larga, fue el vínculo político que se creó entre sujetos que nunca asistieron al pacto social y los que fueron expulsados del mismo: campesinos y mineros relocalizados, es decir, el vínculo entre sujetos precontractuales y sujetos post-contractuales. Este encuentro se produjo en el Chapare, que era uno de los pocos lugares que podía garantizar, a pesar de los riesgos, la reproducción material de las familias, en un medio criminalizado por la política interna y externa. El MAS es resultado de ese proceso. La pregunta que importa hacer, tras el cambio de diciembre del 2005 es: ¿volverán las políticas de ciudadanía sólo en el campo jurídico? ¿Seguirá siendo la política el medio para ello? O de una vez por todas, ¿volveremos a ubicar al trabajo y al empleo como el núcleo del pacto estatal que tanto buscamos para vivir con cierto grado de certidumbre?

Para cerrar, no puedo dejar de señalar que frente al auge de las políticas de reconocimiento cultural, que a mi juicio son enteramente formales, debemos pasar a complejizar nuestra mirada sobre lo que le es peculiar al mundo indígena. Yo creo que para situarnos en ese dilema, debemos observar la forma cómo interactuaron nuestros antepasados con el entorno natural, que siempre fue arisco y de difícil dominio. Entonces, uno se pregunta ¿cómo fue que en este medio floreciera una cultura tan grandiosa como la cultura incaica? La respuesta, a mi entender, está en la organización del trabajo basada, además, en la ley del esfuerzo, dos aspectos que son vitales a la cultura indígena y que deberíamos situar como el sustento de la recuperación de nuestras tradiciones. Por eso, para cerrar, quiero recoger las sabias palabras de la madre de Bertha Blanco, que le decía cuando era niña: “ganarás el pan con el sudor de tu frente”. Eso, que le es tan propio a las mujeres indígenas, debería ser el motivo de las políticas de ciudadanización y de la igualdad. Así podría juntarse la problemática cultural con la problemática económica, dándole al país un horizonte más allá de esta sensación de fragmentación que día a día se nos muestra en su forma más fantasmal. Pero habremos de hacerlo, claro está, en la medida en que el Estado y la sociedad reconozcan al trabajo como la fuente de la pertenencia colectiva en igualdad, lo que quiere decir, reconocerlo no líricamente sino en su dimensión material, de modo que trabajadoras intelectuales y trabajadoras manuales, hoy juntas en este escenario, reciban lo mismo por lo que hacen. Sólo así seremos formal y realmente iguales.

Muchas gracias.

# Panel 5

## Violencia

### **Introducción**

La exposición del video “Sordo del alma”, realizado por Raquel Romero y Liliana de la Quintana, abrió la temática de violencia. En esa misma línea, el testimonio de Miguelina Colque, delegada de la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar de Bolivia, expresó la situación de discriminación y violencia por la que atraviesa este sector, a la que se suma el poco o nulo reconocimiento del trabajo asalariado del hogar como trabajo digno y respetable.

A continuación, la intervención de Carmen Solíz abarcó los temas de etnografía de la justicia boliviana y la violencia social, a partir de la investigación “Rompiendo silencios. Una aproximación a la violencia sexual y al maltrato infantil en Bolivia”, publicada por la Coordinadora de la Mujer, el Defensor del Pueblo y UNICEF.

El panel cerró con la exposición de Griselda Sillerico, referida a la violencia doméstica, el trabajo alrededor de la producción bibliográfica del tema, el impulso y las modificaciones a la Ley 1674, contra la violencia en la familia, y las políticas públicas encaminadas a encarar el tema.



# La violación como prisma de las relaciones sociales y el entramado estatal en el ámbito jurídico\*

Carmen Soñiz\*\*

Pensar y proponer políticas de género y de protección de niñas y adolescentes contra la violencia sexual pasa, sin duda alguna, por replantear nuestras ideas acerca de los agentes encargados de aplicar esas políticas, así como sus capacidades y limitaciones. En este marco, el presente trabajo, que es parte de una investigación más amplia, plantea la necesidad de una exploración en las prácticas, los procedimientos, tiempos, rutas y rutinas precisamente en las instituciones del Estado encargadas de ejercer y administrar justicia.

Es precisamente este enfoque centrado en las prácticas lo que permite acercarnos al Estado conceptualizándolo no como un ente compacto, homogéneo y abstracto, sino como un entramado de relaciones sociales inmersas en estructuras de poder.

---

\* Este trabajo es una síntesis de una investigación realizada con Rossana Barragán y con la colaboración de Jorge Derpic y Paola Barragán, que forma parte, a su vez, de la investigación realizada para la Coordinadora de la Mujer y el Defensor del Pueblo, publicada el año 2005 bajo el título *Rompiendo silencios. Una aproximación a la violencia sexual y al maltrato infantil en Bolivia*, en la que trabajaron también Cecilia Salazar, Teresa Arteaga y Pamela Calla.

\*\* Licenciada en Ciencia Política, Master en Ciencias Sociales, Master en Ciencias Políticas en América Latina. Trabajó en coordinación con Rossana Barragán el estudio sobre “Violencia sexual en el marco del entorno estatal.

Este acercamiento pretende concentrarse en las violaciones y la agresión sexual a niñas y adolescentes<sup>69</sup>, hechos que condensan una multidimensionalidad en términos de relaciones de poder en la sociedad por lo que respecta a sus expresiones de clase, etnicidad y género entre sus diversos actores en la administración de justicia estatal (jueces, abogados, policías o fiscales en diversos niveles jerárquicos y geográficos), así como los pluri-versos de discursos, visiones y prácticas de lo que se conceptualiza como violencia y justicia.

Para lograr acercarnos a la complejidad que implica esa multidimensionalidad, una primera labor consistió en describir la territorialidad y las densidades de la justicia estatal. A partir de este contexto que sitúa la administración de justicia en sus propias posibilidades y limitaciones, nos centramos en explorar las violaciones en el universo de los delitos, analizando las rutas, rutinas, tiempos y decisiones de los procesos judiciales. La sección titulada “Del silencio al habla” nos conduce a explorar los umbrales que marcan el tránsito del ámbito privado al ámbito público y las relaciones de poder subyacentes en un caso de violación. Finalmente, nos acercamos a los universos de la violación enmarcándola como condensación de otras múltiples violencias.

## **La territorialidad de la justicia estatal**

Lejos de concebir a la justicia estatal como un ente compacto y homogéneo, partimos de la idea de que la administración estatal presenta múltiples y diversos rostros, dependiendo de los distintos niveles, jerarquías y, principalmente, concreciones espaciales.

Por ello, no es posible pensar en políticas públicas de protección de niñas y adolescentes sin antes tomar conciencia de esta diversidad espacial y territorial. Lo que se pretende evidenciar, por tanto, es que la justicia estatal no es la misma ni para todos los lugares ni para todas las personas. Y estas diferencias constituyen elementos centrales para comprender, por ejemplo, cuándo se denuncia un caso de agresión sexual y cuándo no.

---

<sup>69</sup> Los delitos de agresión sexual se definen como aquellos que atentan contra la integridad física, psicológica y la seguridad y libertad sexual de todo ser humano. Los delitos tipificados en el Código Penal como de agresión sexual son *violación, estupro, abuso deshonesto, rapto, delito contra la libertad sexual y el pudor público* (artículos 308, 309, 312 y 313).

Así, el estudio, que concentra su mirada principalmente en el área rural, ha distinguido tres espacios diferenciales: ciudades intermedias que constituyen importantes centros del poder judicial con jurisdicción en el municipio y la provincia, y en algunos casos, sobre provincias aledañas; pueblos que se caracterizan por escasa presencia estatal y al mismo tiempo una débil presencia de la autoridad comunitaria y, finalmente, comunidades con autoridades propias consolidadas a lo largo del tiempo, tal vez, precisamente, debido a la insignificante presencia estatal<sup>70</sup>.

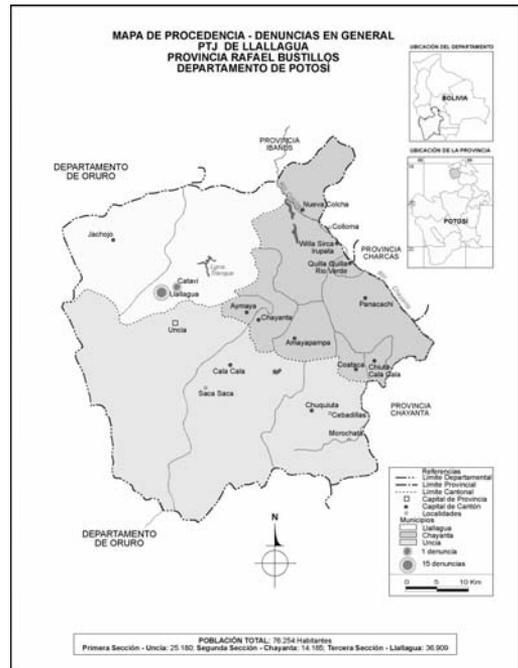
Por lo general, la administración judicial —es decir la policía, el ministerio público, las defensorías de la niñez y los juzgados de instrucción y de partido— se concentra en las ciudades intermedias. Esta homogeneidad institucional puede esconder, sin embargo, una importante disparidad entre las ciudades.

Así, en las capitales de provincia, es decir los espacios territoriales donde el Estado tiene mayor presencia en el área rural, esta presencia se caracteriza por unas oficinas precarias situadas en viejos inmuebles, con máquinas de escribir y estantes maltrechos que atesoran los legajos de los conflictos de las personas del lugar. Cada una de estas delegaciones tiene jurisdicción sobre al menos una provincia, pero es evidente que ninguna de ellas cuenta siquiera con vehículos que les permitan desplazarse para cubrir el territorio de su jurisdicción. Son numerosos los relatos de víctimas de un robo o de cualquier otro delito que tuvieron que pagar un vehículo público para que los policías trasladen al imputado hasta las oficinas correspondientes; o que describen cómo se dio la fuga de imputados que las autoridades no pudieron detener porque su radio de acción se reducía a los estrechos límites del pueblo. De hecho, los casos analizados en los departamentos de Potosí, Santa Cruz y La Paz se restringen a las ciudades capitales, lo que significa que gran parte de los hechos escapa a la acción estatal. Los siguientes mapas permiten visibilizar con claridad los alcances y limitaciones de la justicia estatal:

En los pueblos, las condiciones de llegada de la justicia estatal son aún más precarias. Por ejemplo, el fiscal de Pucarani, localidad cercana a la ciudad de La

---

<sup>70</sup> Ciudades intermedias: Copacabana, Punata, Montero y Llallagua; poblaciones rurales: Pucarani, Ivirgarzama y Ñujchu; comunidades de alta ruralidad: Corpa, Bolívar, Copere Brecha, Concepción e Irupata.



Paz, también debía atender los casos de otra provincia aledaña, de modo que tenía que estar dos días a la semana en cada una de las localidades, trabajando en un cuarto destartado y una mesa desvencijada como oficina. El resto del equipamiento “estatal”, es decir la máquina de escribir, los expedientes y el ayudante del fiscal se desplazan en su también deteriorado automóvil diariamente entre Guaqui, Pucarani y La Paz. La fiscalía parece ser, entonces, una oficina ambulante montable y desmontable que se instala allí donde se encuentre el fiscal. Otra situación que refleja las profundas limitaciones de la justicia estatal es la precariedad de la principal expresión de la fuerza coactiva del Estado: la policía. Los agentes destacados en el lugar contaron que durante los disturbios que vivió el país a lo largo de los últimos años (2000, 2002 y 2003) tuvieron que vestirse “de civiles” para salvaguardar su propia seguridad. Y es que la idea misma de “policía” como agente represor constituye más bien un espejismo de dos uniformes verdes cuya capacidad de ejercer autoridad y fuerza para establecer el orden es bastante dudosa —al menos en términos cotidianos—.

Frente a estas debilidades institucionales del Estado y de las organizaciones comunitarias que en estos pueblos carecen de una presencia y control significativos, la resolución de conflictos que abarca un espectro tan variado que va desde riñas,

robos, lesiones hasta asesinatos y violaciones puede llegar a recaer sobre “autoridades” tan diversas como párrocos, funcionarios de ONG, dirigentes sindicales, etc.

En las comunidades que hemos clasificado como “de alta ruralidad”, en cambio, una amplia gama de conflictos se dirimen al margen de la jurisdicción estatal. En la comunidad de Irupata, por ejemplo, región del norte de Potosí donde los *ayllus* y las tradiciones de las comunidades indígenas son importantes, las autoridades denominadas segundas mayores se encargan de ejercer justicia incluso en los casos de agresión sexual. Una autoridad entrevistada declaró que en los hechos de violación se sanciona especialmente si hay reincidencia:

... tres violaciones (...) se cobra más; le pueden colgar o le pueden cortar de su cuello, esa es la justicia comunitaria<sup>71</sup>.

Para los castigos más frecuentes en la comunidad, de acuerdo a otra autoridad entrevistada<sup>72</sup>, se recurre al chicote, y cuando los delitos son “más graves”, dice que se aplica la “justicia comunitaria”, que parece corresponder, de manera general, a los delitos que merecerían severos castigos, sugiriéndose incluso la pena de muerte.

Lo que se desprende de estas entrevistas es que la justicia estatal presenta una densidad territorial diferenciada<sup>73</sup>, encarnada —y frecuentemente lo olvidamos— en servidores públicos a través de los cuales el Estado ejerce sus decisiones, dirime conflictos y establece los límites de lo permitido, lo justo y lo legal.

## **Las rutas, rutinas, tiempos y decisiones en la justicia**

Las entrevistas permitieron cubrir un campo de exploración más bien amplio. Sin embargo, para la revisión de los casos nos concentramos en las ciudades intermedias y los pueblos que son sedes de juzgados y oficinas estatales (véase cuadro). En cada una de estas localidades se analizaron primero los casos de agresión sexual en el universo de los delitos. Posteriormente se analizaron con

---

<sup>71</sup> Entrevista a segunda mayor del *ayllu* Chayantaka, provincia Bustillos, Potosí, marzo de 2005.

<sup>72</sup> Entrevista a Corregidor de Irupata, marzo, 2005. El corregidor tiene una situación particular dentro de las comunidades en la medida en que si bien es una autoridad reconocida dentro de la estructura de organización del Estado y que estaba antiguamente en manos *mistis*, hoy es un cargo designado por las comunidades indígenas.

<sup>73</sup> Véase también el trabajo de Franz von Benda Beckman, 2000 pp. 997 -1005.

detalle los casos de agresión sexual y a través de ellos las rutas, rutinas y tiempos de la justicia.

<b>Departamento</b>	<b>Provincia</b>	<b>Localidad (capital provincial)</b>	<b>Población municipio</b>
La Paz	Manco Capac	Copacabana	22.892
	Los Andes	Pucarani	69.636
Santa Cruz	Obispo Santistevan	Montero	142.786
Potosí	Bustillos	Llallagua	76.254

En el conjunto de la muestra de delitos registrados, los de agresión sexual representaron el 9%<sup>74</sup>. Montero, en Santa Cruz, ostenta el mayor número de denuncias en general (casi el 50%) y se da una denuncia de violación por semana. En los otros lugares, en cambio, se presenta una denuncia de violación por mes. De un total de 71 casos de agresión sexual analizados con detalle, el 60% de las víctimas de violación eran menores de 14 años, y el 9% de las cuales eran menores de 6 años. Además, los violadores suelen ser más de 20 años mayores que sus víctimas; y el 36% de los autores de estos delitos son los padrastros, padres o familiares de las víctimas, el 33% de las agresiones son perpetradas por vecinos y conocidos y, finalmente, un 9% por personas desconocidas.

Se observa que si bien los casos de violación que llegan hasta las oficinas judiciales no son numerosos, la edad de las víctimas, la diferencia de edad con los violadores y el elevado porcentaje de violaciones cometidas por familiares o conocidos de las víctimas apuntan a una crudeza e intensidad alarmantes. Para comprender este fenómeno hemos realizado un análisis detallado de los procesos judiciales, sus etapas y tiempos.

El expediente judicial, es decir la carpeta que va acumulando cada uno de los trámites que se realizan a lo largo del proceso a partir de la querrela o denuncia presentada por la parte demandante, ha sido abordado de tal manera que nos ha permitido reconstruir toda la experiencia de seguir un juicio desde el momento

<sup>74</sup> Se tomó una muestra de los delitos registrados los primeros cinco días de cada mes durante un año en las localidades de Montero en el departamento de Santa Cruz, Llallagua en el departamento de Potosí y Copacabana y Pucarani en el departamento de La Paz.

de la denuncia en un escritorio policial, pasando por distintas oficinas, instancias y niveles. De alguna manera es re-vivir todo el calvario por el que atraviesan los denunciantes, analizando las situaciones y decisiones que se tomaron en el camino. Es, en consecuencia, la vivencia de la estatalidad pero también la cotidianidad del Estado en el ámbito de la justicia. Nos enfrentamos, por tanto, a la aplicación de las normas y la legislación en todas sus “estaciones” pero también en su dinámica y ritmos, lo que ha sido fundamental para identificar los tiempos reales de la justicia.

El nuevo código de procedimiento penal establece que un proceso judicial consta de dos momentos (la etapa preparatoria y el juicio propiamente dicho), que en total no pueden durar más de tres años.

La primera etapa se inicia con la presentación de la denuncia ante la policía o ante la fiscalía (Art. 284, 288 y 289 del Código de Procedimiento Penal<sup>75</sup>), o en su caso ante el subprefecto o corregidor, lo que da lugar a la investigación del caso. Se reúnen todas las pruebas para fundamentar la acusación, incluyendo las denuncias, el certificado médico, etc., además de las declaraciones del imputado. Concluida esta etapa preparatoria, el fiscal puede decidir dar curso al *juicio*, pero también puede optar por la *suspensión del proceso* o por el *sobreseimiento* cuando es evidente que el hecho no ocurrió o que el imputado no participó en el delito (Art. 323).

La segunda etapa comprende la preparación y substanciación del juicio. Querellante e imputado deben aquí presentar sus pruebas y el tribunal decide la apertura de juicio, que implica convocar a la audiencia donde se recibe nuevamente la declaración del imputado. Terminada la presentación de las pruebas, el fiscal querellante y el defensor formulan sus conclusiones en forma oral. Luego de la deliberación, el juez dicta sentencia (Art. 357).

Nueve de los 11 casos analizados en Copacabana no pasaron de las primeras denuncias y declaraciones, lo que implica que fueron abandonados, y sólo tres llegaron a la etapa preparatoria. La mitad de los 25 casos estudiados en Montero no continuó por abandono, desistimiento o arreglos. Apenas ocho concluyeron la etapa preparatoria y tres de éstos fueron sobreseídos.

---

<sup>75</sup> A lo largo de esta descripción del procedimiento, todas las referencias remiten a artículos del Código de Procedimiento Penal vigente.

En la mayoría de los procesos se desconocen las razones del abandono de las partes, aunque es posible que estén vinculadas a la ausencia de “acceso carnal” y a la inexistencia de certificados que prueben la “perforación del himen”.

En general, la proporción de abandonos y desistimientos es muy significativa en todas las localidades estudiadas, aunque los primeros son más frecuentes que los segundos. Tenemos, por ejemplo, 19 abandonos (ocho en Copacabana, siete en Montero y cuatro en Llallagua) y 10 desistimientos (dos en Copacabana, cinco en Montero y tres en Llallagua) de un total de 54 procesos (sin tomar en cuenta los de la Corte Suprema).

**Tabla sintética del seguimiento de casos en Copacabana, Montero, Pucarani y Llallagua**

	Total	Sentencia	Continúan	Abandono	Desistimiento	Sobreseimiento	Arreglo explícito
<b>Copacabana</b>	11	1	1	7		2	
<b>Montero</b>	25	3	9	7	5	1 (2)	1
<b>Pucarani</b>	4		2			2	
<b>Llallagua</b>	14	4	2	4	3	1 (2)	
<b>Porcentajes</b>	(54 casos = 100%)	14,8	25,93	33,33	14,81	11,11	9,26

Los desistimientos, muchos por abandono de las madres que prefieren no sostener el proceso contra el violador por ser su esposo, expresan las encrucijadas familiares que la madre y los hermanos y hermanas de la víctima enfrentan. Se encuentran ante la disyuntiva de denunciar al padre/padrastro por la violación o la violencia u olvidar la denuncia en vista de la necesidad de los recursos económicos que aporta el proveedor masculino. Encrucijada también para el Estado que se enfrenta a la obligación que las leyes y la normativa vigentes le asignan de continuar el proceso si se trata de menores, a pesar del desistimiento de la familia. Ambos están frente a un dilema y, en última instancia, parece optarse por la familia al precio del sacrificio de uno de sus miembros. El bien valorado y cuidado por encima de todo es la supervivencia de la familia, mientras que la niña víctima resulta finalmente víctima de toda la cadena de la pobreza estructural.

## **Del silencio al habla**

Si apenas se denuncia uno de cada diez casos de violencia doméstica, es probable que en lo que respecta a las violaciones la situación sea similar o peor. Si sólo llegan unos cuantos casos a la justicia, nos preguntamos ¿qué es lo que lleva a romper el silencio que encubre la violencia y la violación? Si logramos entender dónde está el umbral que permite pasar del ámbito privado y familiar al ámbito público y de las instancias estatales y jurídicas, lograremos también comprender todo lo que no se denuncia. Un primer factor es la edad. Las violaciones se denuncian cuando las víctimas son menores. Cabría suponer, por tanto, que las violaciones contra mujeres mayores ni siquiera llegan a la justicia posiblemente por la concepción de la sociedad y del Estado sobre la violación y el tratamiento que se le da.

De más de 64 casos, sólo en ocho (cinco denuncias de ellas mismas y tres que cuentan a sus madres) es la víctima la que rompió el silencio. En general, es más probable que se denuncie un caso de violación cuando el violador no pertenece al círculo familiar. En los casos en que los violadores son familiares, las víctimas se animaron a denunciarlos sólo porque sus hermanitas menores estaban siendo violadas.

Una causa que en cambio empuja a cruzar el umbral hacia el dominio público es el embarazo. De los 14 casos de embarazo, ocho corresponden a violaciones, cuatro a estupro y violación y dos a abandono de mujer embarazada. Pero incluso en éstos, los embarazos no condujeron automáticamente a la denuncia ya que se los oculta hasta que finalmente son “detectados” por profesoras en el colegio o por familiares que son los que finalmente llevan el caso a la justicia.

Pero existen también otras causas que llevan a cruzar el umbral del espacio privado al espacio público. Tenemos diez denuncias realizadas por el “descubrimiento” de las madres de que algo había pasado: una infección vaginal, un examen médico, arañazos en el cuerpo o hemorragia en las niñas.

### DetECCIÓN Y DENUNCIA DE LOS CASOS DE VIOLACIÓN

Denuncias de las propias víctimas o de sus madres por relato de las víctimas	8
Menor que habla	3
Hermana mayor	3
Descubrimiento	10
Sangre	3
In fraganti	1
Muerte	3
Embarazo	14
Denuncias de otras personas	11
Otros	10
<b>Total</b>	<b>64</b>

Las violaciones que han llegado a ser denunciadas son, por tanto, casos extremos: corresponden a lo más cercano a lo inadmisibile y al tabú como es la violación perpetrada por padres y padrastros a hijas e hijastras; o las violaciones que implican una nueva vida que exige enfrentar, para la futura madre y para la familia, una nueva situación que pasa también por necesidades económicas concretas. Todo esto significa que las violaciones que están fuera de estos ámbitos son las que se acallan: entonces, violación que no provoca desangramiento o no produce embarazo no se denuncia y en última instancia resulta tolerada y permitida por la sociedad finalmente y también.

### El entramado de las relaciones de poder

Si las relaciones de género son relaciones de poder, las diversas modalidades que éstas asumen son las que informan sobre el posicionamiento de los sujetos, sobre su interacción y sobre las formas de ejercicio del poder que puede implicar coerción física pero también coerciones de otra índole. Los diversos casos nos permiten entrever relaciones de poder intrínsecas a las estructuras familiares; a la

institucionalidad escolar; a las relaciones jerárquicas y de clase y; finalmente, a lo que podría aparecer como control de la sociedad y que sin embargo está lejos de ser un poder neutro, pues esconde un control patriarcal.

- ***Las estructuras de poder familiar***

El caso de una adolescente de 14 años en un barrio popular en la ciudad de La Paz resulta particularmente ilustrativo de las estructuras de poder familiar. Se trata de una violación de una colegial perpetrada por sus dos hermanos, hecho que se hizo público a raíz del embarazo de la víctima. La directora de la institución escolar convocó a la madre para que presentara la denuncia pero ella adujo que previamente tenía que hablar con sus hijos y las esposas de éstos. La madre optó indudablemente por preservar el valor “familiar” de sus hijos varones, y la situación de los mismos dentro de su propio núcleo conyugal, en detrimento de la víctima. Además, los padres de la víctima firmaron desistimiento a favor de uno de los hijos porque a través de un acuerdo transaccional privado<sup>76</sup> se “compensó” económicamente a la joven, mientras que el otro hermano continuó siendo acusado.

En otro caso de violación de una niña, el hermano que presentó la denuncia presentó también desistimiento en los siguientes términos:

Sucede, señor juez, que... mi persona realizó una denuncia ante la policía fronteriza de la localidad (...) sobre una violación que mi hermana (...) habría sufrido por parte de mi cuñado (...); por tratarse de un pariente mío y muy cercano... presento desistimiento de toda acción legal que planteé... (Copacabana, caso 1)

- ***¿Control social sin rostro o control social patriarcal? El adulterio como culpa de la mujer***

En otros dos casos, la investigación sobre las violaciones no se encaminó hacia el esclarecimiento de los hechos, sino a establecer la culpabilidad de las

---

<sup>76</sup> “Conste por el presente documento privado de acuerdo transaccional y que a solo reconocimiento de firmas tendrá la calidad de público: Nosotros (Padre víctima y Madre víctima) hacemos notar que en el Juzgado (...) existe una acción penal en contra del (imputado) por el delito de Estupro y Violación cometido en contra de la menor (víctima). Al presente por así convenir a nuestros legítimos intereses en nuestra calidad de padres de la menor y con el pleno consentimiento de la misma (...) realizamos el presente acuerdo a favor del (imputado). Recibimos del mencionado Señor una compensación económica (...) que servirá para la atención médica y psicológica...”.

víctimas mujeres, lo que condujo, en el primer caso, a la expulsión de la afectada de la localidad de Llallagua.

Efectivamente, en este caso (registrado en nuestro estudio como el número 8 de Llallagua), la víctima de 16 años denunció que cuando iba a pastear ovejas, un hombre abusó sexualmente de ella, repitiéndose el hecho varias veces, lo que lleva a pensar de alguna manera en una relación. Cuando la adolescente quedó embarazada, el acusado le dio dinero para que abortara y además le compró una pollera. El abogado de la defensa señaló lapidariamente que “la menor tenía conocimiento de que él era casado” y buscó así anular los cargos.

El otro caso corresponde a una peluquera que provenía del Beni y vivía en Llallagua. Ella denunció encontrarse embarazada tras haber sido violada en repetidas ocasiones por un hombre casado. Cuando el imputado fue interrogado, afirmó que las relaciones habían sido consensuadas. Pero lo más importante, por lo insólito, fueron las solicitudes del imputado y de la gente del barrio para que la señora sea expulsada por una supuesta “mala conducta reñida contra la moral y las buenas costumbres” porque ella sabía que el hombre era casado.

- ***El poder de los/las maestros/as, los contrapoderes y los discursos basados en lo emocional***

Otro caso nos permite observar más de cerca el poder de un maestro frente a una alumna adolescente que ganó el juicio amparándose en el Código del Niño, Niña y Adolescente (1999) invocando el concepto de “maltrato psicológico”. Si bien la argumentación de la Defensoría sobre el trauma emocional causado por el acoso permitió ganar el juicio, el proceso también pone de manifiesto la crudeza de un chantaje sexual en estos términos.

El caso involucró a un profesor de física que había prometido dar la nota de aprobación a su alumna a cambio de relaciones sexuales. La demanda no fue nada fácil: recurriendo al certificado de buenos antecedentes de la Policía Nacional y a un informe psicológico realizado por la Defensoría de la Niñez, el profesor intentó descalificar a la estudiante, tratando de mostrar la supuesta osadía de la conducta de la misma y resaltando, en cambio, su propia carrera profesional y su honor como maestro. Es decir que para refutar o invalidar la acusación optó por erigirse como un hombre de familia y un profesional intachable.

El juez emitió la sentencia y su dictamen se fundamentó en los derechos del niño<sup>77</sup> y en el deber del Estado de proteger la salud de la infancia y garantizar sus derechos, así como su integridad corporal pero también emocional, argumento esgrimido por la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia y retomado por los padres. En todo el proceso se enfatizó, por tanto, el daño emocional:

...menciona (la niña) que desde esa vez en las noches no puede conciliar sueño, tiene sobresaltos, siempre está pensando que alguien le persigue y no es como antes, está constantemente triste. (Escrito del DNyA, 29 de octubre de 2004)

Sin embargo, en ningún momento se consideró la proposición de relaciones sexuales por parte del maestro a cambio de la nota como el nudo central porque el profesor estaba en una relación privilegiada de poder que implica el acoso. Por otra parte, el discurso apeló fuertemente a la emotividad: a los llantos y sollozos de la niña para inspirar lástima y para que se considere a la adolescente como víctima y no como una persona con derechos ciudadanos.

- ***Las relaciones de clase y subalternizadas***

Un caso en el que se expresa con crudeza el poder de las diferencias económicas y sociales es el de una familia de escasos recursos económicos en Chocloca, Tarija. Entre declaración y declaración, nos enteramos de que una niña había sido violada por su propio padre cuando tenía cinco años y al parecer ésta fue la razón por la que la madre decidió dejarla donde su madrina por temor a que la situación se repitiera con el padrastro.

La niña, de apenas 13 años, afirmó que la pegaban y que los hermanos “se acercaban” a su cama todas las noches. Recordó que cuando su madre fue a verla la encontró “con los ojos pintados” y su cuerpo “morado” y que vomitaba sangre.

---

<sup>77</sup> “Que, según el parágrafo primero del Art. 100 del Código Niño, Niña y Adolescente, el niño, niña o adolescente tiene derecho a la libertad, al respeto y a la dignidad como personas en desarrollo...conforme previene el art. 105 del mismo código, el respeto consiste en la inviolabilidad de la integridad física, psíquica y moral del niño, niña o adolescente... El artículo 112 numeral 2 del Código Niño, Niña y Adolescente establece que todo niño, niña y adolescente, tiene derecho a ser respetado por sus educadores. (...) El Art. 108 del Código del Niño, Niña y Adolescente dispone que constituye maltrato todo acto de violencia ejercido por padres, responsables, terceros y/o instituciones, mediante abuso o supresión.”

La defensa de los imputados se basó en varios documentos, testimonios y declaraciones sobre su conducta. La parroquia de la Inmaculada Concepción certificó que los “señores” (padres del imputado) conformaban un hogar cristiano ejemplar, mostrando un documento con alrededor de 50 firmas que daban fe de su “ejemplar conducta”.

El caso de Chocloca nos muestra el poder local y las diferencias sociales entre los familiares de la niña y sus “patrones”. Algunos testigos describen a la madre de la niña y a la víctima como “criada”, otros afirmaron que el violador era el padrastro o que se inventó el hecho de la violación para sacar dinero a la familia del imputado. Otra testigo relató su visita a la casa de la familia del acusado:

... me encontré a la Sra. Raquel afligida, ...y me encuentro en su casa con una *mujercita* y la mujercita le decía a la Sra. Raquel de que le dé dinero de los tres años que había servido su hija y que ellos lo habían hecho por venganza para sacarle dinero... por eso le habían calumniado de que su hijo la había violado, pero no es la mujercita, ella estaba arrepentida porque el marido le había enseñado de que diga que le ha violado... (Corte Suprema de Justicia, caso 8)

Las presiones fueron seguramente muy grandes y llegaron incluso a acuerdos económicos de manera que la madre se retractó de la denuncia después de recibir Bs. 4.000 (500 dólares estadounidenses, en el mejor de los casos). Después de este acuerdo, los padres de la víctima dejaron a su hija en un hogar para niños a cargo de un sacerdote<sup>78</sup> y luego desaparecieron. La sentencia en la Corte Superior de Tarija se fundamentó en gran parte en la inexistencia del delito por el desistimiento de los padres de la víctima y porque no había pruebas suficientes. El caso llegó a la Corte Suprema de Sucre y al Tribunal Nacional de Honor del Colegio Nacional de Abogados por denuncia del sacerdote, que decidió asumir el caso, y de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos. Finalmente se logró la suspensión del abogado defensor de la niña por haber llegado a transacciones con la familia del acusado.

<sup>78</sup> “En razón de la falsa declaración de la madre presuntamente presionada para negar el hecho, no obstante el drama que volverá a revivir la niña a objeto que su probidad tome convicción de la gravedad del delito, solicito que en audiencia reservada solo con la presencia de su autoridad, el Sr. Fiscal y mi persona como tutor legal reciba la declaración de la niña” (Corte Suprema de Justicia, caso 8).

La Corte Superior de Chuquisaca impuso una sentencia de 6 años de prisión y el pago de resarcimientos civiles! Dado que la sentencia no fue satisfactoria para ninguna de las partes, se apeló a la Corte Suprema donde el caso espera la última decisión.

Este otro caso permite entrever las consecuencias del juicio para las propias víctimas dentro de sus familias. Por ejemplo, una de las jóvenes declaró que después de la sentencia está pasando por una situación mucho más difícil, ahora que su padre está detenido:

... me siento mal al ver que a mis hermanos les falta para comer y mi madre, cada vez que la veo, me hace sentir culpable y dice que por mi culpa no hay plata para que mis hermanos coman; que dentro de poco tendrán que vender la casa y que mis hermanos quedarán en la calle.

Yo me siento mal porque mi hermanito también me ha dado la espalda; me botó de la casa. Yo le conté que papá me había violado y me dijo que eso no importaba, que lo que importaba era que me había dado de comer. (Montero, caso 20)

El relato de estos casos pone de manifiesto los múltiples rostros de la violencia que sufren las menores. No sólo es la violación y la violencia física que ejercen los “patrones” contra las niñas; también es la violencia verbal expresada de manera “natural” en cada uno de los relatos: “la criadita”, “la chica”, “la mujercita” son palabras que, más allá del lenguaje, denotan una representación del orden social que parece incluso legitimar la violación. Pero la violencia que sufrió la niña de Chocloca no provenía solamente de los “patrones”, sino también del seno de su propia familia, pues su padrastro la hizo hablar “a chicotazos”.

Estos casos resultan sin duda paradigmáticos de la violencia que caracteriza la vida de muchas menores: la violencia de la diferenciación social, la violencia patriarcal y la violencia del hambre. Una situación igualmente dramática, sin embargo, es el hecho de que los estrados judiciales son también reproductores de la violencia, pues, en última instancia, estas instituciones son un reflejo fiel de la estructura social.

## **Los universos de la violencia y la violación**

La violación es, en sí misma, la expresión extrema de una violencia que solo es posible porque se acompaña de otras violencias que hemos denominado

universos de la violencia. Probablemente esta forma de violencia sea en nuestro país comparativamente menor respecto a otras realidades latinoamericanas, debido a que en nuestro medio existen aún importantes lazos sociales que permiten una mayor cohesión social que administra y contiene la violencia. Sin embargo, no podemos soslayar el hecho de que en estos lazos subyace un orden que está lejos de ser igualitario: el bienpreciado es la figura masculina que se expresa en la supremacía jerárquica del esposo sobre la esposa, del padre sobre los hijos y las hijas, del maestro sobre la alumna y el alumno, de las autoridades sobre los comunarios. La pervivencia de este orden implica también prácticas de violencia cotidiana tolerada y legitimada.

Otras violencias corresponden a la de los propios violadores que logran privar a las víctimas de su libertad sexual a partir de la violencia física, las amenazas y el amedrentamiento. Adicionalmente, la violencia en otros escenarios y contextos está presente en los propios argumentos que se desarrollan en los juicios, en el mismo proceso que busca la justicia y la sanción; argumentos que vulneran la dignidad de las mujeres, más aún cuando se trata de niñas y adolescentes violadas.

Los violadores esgrimen varias razones frente a la justicia. En primer lugar, el alcohol, a fin de señalar la enajenación de los sujetos y el carácter no racional de su conducta: el estado de ebriedad busca justificar lo injustificable. En segundo lugar, cuando se trata de adolescentes y jóvenes, se aduce que en realidad las víctimas los habían provocado, que ya habían estado antes con otros hombres y que no habían ofrecido resistencia.

Tampoco es raro que en sus declaraciones los violadores señalen que no se trataba de violación porque no se había llegado a la penetración, o que sólo “fue una vez”, como si el número pudiera disculpar el acto, o que las niñas o adolescentes habían recibido algo a cambio. El factor común en todos estos argumentos es la intención de desviar la culpa hacia las propias víctimas.

En la misma línea del argumento de la provocación, tenemos la afirmación de que las relaciones fueron consensuadas. Por otro lado, las normas y prácticas culturales pueden ser hábilmente manipuladas por los abogados para argumentar la inexistencia de la violación. Así, frente a las denuncias de la víctima, un abogado defensor calificaba el hecho como un

... acto de aceptación consensuada de una relación sexual propia de la voluntad, se establece que en dichos jalones, propios del enamoramiento y relación

*entre personas de este lugar el cual no representa... acto de forcejeo y mucho menos de violencia física. (Copacabana, caso 6)*

Finalmente los abogados defensores aducen frecuentemente que los acusados son personas “conocidas”, hombres de bien y trabajadores, como si estas características constituyeran en sí mismas razones que los exculparan de sus delitos.

Igualmente violentas resultan algunas prácticas de la policía y de la propia justicia. Un ambiente inquisitorial, agresivo y a menudo hostil en los juzgados no sólo no favorece la denuncia de violaciones sino que constituye un poderoso freno que proviene esta vez de la sociedad y no del violador. A una adolescente de 14 años violada por su padre se le preguntó en la policía: “Diga Ud. si su persona antes de que haya sido violada por su padre había tenido relaciones sexuales con otra persona”. En este caso no sólo sorprende la impertinencia de la pregunta, sino los prejuicios que comparten las autoridades y la propia sociedad: “en un himen perforado no hay violación”.

Por otro lado, la jerga especializada y llena de tecnicismos que los abogados y los médicos forenses utilizan en los juzgados constituye otra forma de violencia contra los ciudadanos, pues se trata de un lenguaje incomprensible que en lugar de explicar los hechos y proporcionar elementos para aplicar la justicia parecería destinado a diferenciar entre “nosotros, los que sabemos y entendemos” y “los otros, los ignorantes”.

No menos violentos resultan los que hemos dado en llamar “callejones sin salida”, pues cruzar el umbral del silencio no garantiza el final de la violencia. Uno de los casos estudiados muestra a una menor abusada físicamente por su padrastro que gracias a las acciones tomadas por la Defensoría de la Niñez fue destinada a un hogar de menores. Resulta trágico constatar al cabo de algunos meses que a pesar de la violencia que su padrastro ejercía contra ella y del abandono materno, la niña prefirió volver a su casa antes que permanecer en la institución designada por el Estado.

Este panorama nos obliga a pensar que para combatir la violencia de la violación, y sobre todo la que se dirige contra las niñas y adolescentes, no es suficiente limitarnos al análisis de los hechos en sí, de los culpables y de las víctimas en un momento y en una circunstancia determinada. Es preciso también entender cómo se ejerce la violación como un caso extremo que se enmarca en la violencia que nos rodea.

## Conclusiones

Si los casos de violación en Bolivia no reflejan un fenómeno tan extendido en comparación con otros países de América Latina, presentan una intensidad preocupante, sobre todo en la aceptación social del ejercicio de la violencia física y la violación perpetrada por padres y padrastros contra sus hijas e hijastras menores de edad. Es uno de los rostros más perversos de la violencia, que se agrava aún más si se toma en cuenta el silencio, por un lado, y la repetición de la violación por el otro. Pero los casos que llegan a la justicia estatal son los que conllevan embarazo y los que para las niñas han implicado hemorragias o lesiones físicas imposibles de disimular. Son éstos, por tanto, los que la sociedad no tolera y denuncia. La sangre y el embarazo marcan por tanto el umbral entre el ámbito privado y el ámbito público.

Esta situación se ve reforzada por la actuación de la justicia en sus normas, en sus procedimientos y en sus prácticas. Es decir que la única manera de probar una violación es un certificado médico que atestigüe la perforación del himen o el embarazo. Esto último significa que la violación sólo se considera como tal cuando es evidente que se ha perdido la virginidad. La pubertad es condición suficiente para que la sospecha recaiga sobre las jóvenes víctimas como una guillotina. Y precisamente en los argumentos desplegados por los abogados defensores encontramos también ejercicios de violencia y verdaderos atentados contra las víctimas.

Aunque nuestro objetivo no fue analizar la administración de justicia comunitaria, sino, más bien, la administración de justicia estatal en el caso específico de las violaciones en diferentes ámbitos y escenarios, es evidente que el Estado sólo tiene control de limitados espacios territoriales. O, visto de otra manera, los casos que llegan a la justicia estatal provienen únicamente de lugares que son pequeñas fracciones del territorio nacional. Queda claro, por tanto, que podríamos plasmar en un mapa densidades diferenciales de la justicia estatal, existiendo aureolas territoriales a partir de determinados centros (ciudades, capitales provinciales, etc.), puntos de atención articulados que no implican necesariamente territorialidades continuas sino discontinuas, y, finalmente, puntos más o menos amplios y más o menos densos. Lo que se denomina “justicia comunitaria” es, en los hechos, lo que escapa a la administración estatal de la justicia y, en este sentido, el término resulta extrapolante y por tanto equívoco. En efecto, los espacios

sociales y territoriales que “se aplican su propia justicia” no se limitan solamente al ámbito de las “comunidades” y son en realidad mucho más amplios y extensos de lo que se admite. Por ello, el término genérico más apropiado debiera ser el de justicia no estatal. Este heterogéneo campo de la justicia no estatal es, en gran parte, el resultado de un largo proceso histórico de relaciones del Estado con diferentes grupos de la sociedad, pero también de construcción y expansión estatal con todas sus posibilidades, variaciones regionales y también enormes limitaciones.

Más allá de las posibles diferencias entre la justicia estatal y la no estatal, el trabajo mostró también las articulaciones, confluencias y convergencias entre los valores e imaginarios de los diversos actores de la sociedad civil y las de los propios funcionarios de la justicia estatal. Por eso, el énfasis de la investigación en las prácticas concretas y cotidianas en diversos niveles e instancias nos lleva a afirmar que las políticas de género no sólo deben plantearse en Bolivia en términos de leyes y normas generales sino en términos de procedimientos, rutinas y rituales porque la ciudadanía y los derechos ciudadanos se ejercen fundamentalmente en el marco de las relaciones de poder cotidianas en las que se inscriben las relaciones de género.

Otro elemento que convendría analizar alude al hecho de que cuando se nombra al Estado generalmente se hace referencia a un ente abstracto y sin rostro, cuyas funciones, dependiendo del enfoque, consisten en regular, administrar, garantizar, legislar, fiscalizar o sancionar a la población en un determinado territorio. Pero ¿quién es el Estado? y ¿dónde está el Estado? ¿Cómo se administra la justicia? La justicia es de hecho una tarea fundamental del Estado, uno de sus atributos de soberanía y uno de sus deberes hacia la ciudadanía. Uno de los propósitos del trabajo consistió precisamente en quitar el velo a esta entidad sin rostro. El Estado se nos presentó, de manera concreta, en cada uno de esos jueces, fiscales, subprefectos y funcionarios que desde su espacio, desde su pequeña porción de poder, atienden las demandas de la población.

La investigación da cuenta de la existencia de un Estado mal equipado cuya presencia es fundamentalmente urbana; el resto constituye un amplio mundo en el que, probablemente, más por necesidad que por convicción, funciona una maraña de arreglos y sanciones. En este sentido, conviene llamar la atención acerca del hecho de que la mayoría de los casos que hemos revisado en la policía y los juzgados provienen de familias de clases populares y pobres y, por tanto,

hay dos grandes grupos poco representados: la población indígena de las comunidades de alta ruralidad y la población de las clases medias-altas, cada uno de los cuales tiene sus propios “arreglos y avenencias”, sus “usos y costumbres”.

A esta diversidad se agregan otras soluciones no menos singulares, en las que la escasa presencia estatal ha dado lugar a la participación de entidades ajenas al Estado. Por ejemplo, los encargados de dirimir las cuestiones judiciales en el municipio de Bolívar son un párroco y dos abogados contratados por organizaciones no gubernamentales como una iniciativa de apoyo a la comunidad.

Encontramos también la necesidad de repensar la relación entre la justicia estatal y la justicia comunitaria. Las autoridades estatales están de acuerdo en que tiene que haber un acercamiento entre ambas formas de administrar justicia; sin embargo, esta socialización, debe darse, afirman, teniendo como base la Constitución Política del Estado. En este sentido, los miembros del aparato judicial del Estado enfrentan una intensa contradicción entre el “discurso de aceptación” de la justicia comunitaria y las formas “tangibles” que se refieren a ella pero también los discursos racistas de algunas autoridades estatales, para quienes el área rural representa la barbarie.

## **Propuestas de políticas**

El recorrido de esta investigación permite comprender que la protección de las niñas, niños y adolescentes contra la violencia y la violencia sexual es un asunto muy complejo, que va mucho más allá de la tentación de simples propuestas de campañas y *slogans* ocasionales y sin continuidad alguna. Para ello es importante, sin embargo, identificar de manera muy concreta y precisa elementos en los que el Estado y la sociedad deben incidir necesariamente para operar una transformación.

### ***1. La violencia***

La violencia en nuestra sociedad está sustentada en la diferencia y la jerarquía: no hay iguales, hay superiores e inferiores. Sin embargo, no es que unos sean superiores y los otros inferiores absolutos: siempre hay inferiores por debajo de uno. Es lo que Zavaleta Mercado llamaba la paradoja señorial. La violencia de género es parte sustancial de esta lógica y es, al mismo tiempo, el armazón de esas diferencias. Es por ello que

consideramos fundamental proceder a su *deconstrucción*. Por consiguiente, no sólo se debe pensar acerca del tratamiento de la violencia y la violación, sino también acerca de los fundamentos sobre los que se asienta. En este sentido, es preciso combatir a la vez la noción arraigada ya en nuestros cuerpos y mentes que asocia la autoridad y el ejercicio de la autoridad a la violencia. Debemos luchar también contra los argumentos que legitiman esos *habitus*, planteando la igualdad y la equidad como fundamentos sobre los cuales construir la sociedad y desmontar al mismo tiempo las creencias que los sostienen.

## 2. *La discrecionalidad en la aplicación de las sanciones y los tiempos de la justicia*

Conviene revisar y cuestionar la discrecionalidad que tienen los jueces en la aplicación de las penas, que en los casos de violación oscilan entre 5 y 15 años de reclusión. Además, si bien se reconocen los aportes del Nuevo Código de Procedimiento Penal a la aceleración de la justicia durante la etapa preparatoria, la situación después de la primera fase parece haber cambiado poco y los procesos continúan siendo excesivamente prolongados. Se debe analizar, por tanto, los tiempos entre cada uno de los pasos procedimentales a partir de la segunda etapa de la causa.

## 3. *Los fiscales*

Es necesario reducir la arbitrariedad y la politización en la designación y elección de los fiscales para garantizar su idoneidad, permanencia y compromiso en las causas bajo su responsabilidad.

Asimismo, es imprescindible implementar un sistema de control de los “garantes de los derechos de la sociedad”, es decir de los fiscales. En efecto, de la decisión de los fiscales depende si un caso sigue su curso legal o si es rechazado. Es necesario implementar mecanismos de control tanto desde las propias víctimas como desde las autoridades superiores que realicen una revisión periódica de las decisiones y resoluciones que están tomando los fiscales.

## 4. *La policía*

El papel de la policía es fundamental en la atención inicial a las víctimas. Sin embargo, esta institución es uno de los eslabones más relegados

del Estado. Por tanto, resulta absolutamente indispensable fortalecer y potenciar su labor de manera seria y sostenida, promoviendo al mismo tiempo una mayor cualificación de sus recursos humanos y de equipamiento.

### **5. *Los médicos forenses***

El hecho de que no existan médicos forenses en todas las localidades dificulta el acceso a un recurso que es exigido por la ley. Los médicos deben además estar capacitados en hechos de violación y otros delitos contra la libertad sexual.

### **6. *Alternativas para los niños, niñas y adolescentes***

Ni el Estado ni la sociedad ofrecen salidas reales a esta población que sufre violencia. Es necesario examinar el enfoque, las condiciones, características y presupuestos asignados a los albergues de menores, para convertirlos en verdaderas y adecuadas alternativas de refugio temporal, de manera que las niñas no tengan que elegir entre distintos tipos de violencia.

### **7. *Las defensorías de la niñez y adolescencia en los gobiernos municipales***

Apoyar y potenciar en los gobiernos municipales la protección de los niños, niñas y adolescentes a partir de la implementación y fortalecimiento de las DNyA. Para un funcionamiento adecuado de estas oficinas se requieren recursos y un equipo multidisciplinario compuesto por abogados, psicólogos y trabajadores sociales que sean capacitados con visiones de género entendiendo la complejidad de la realidad.

### **8. *Los corregidores***

Los corregidores son autoridades que en algunos lugares constituyen la única presencia estatal y muchas veces actúan dirimiendo conflictos que corresponden a su ámbito jurisdiccional. Aunque actualmente se han convertido en autoridades comunitarias y locales, los corregidores tienen la ventaja de seguir siendo representantes del Estado —y más específicamente del Poder Ejecutivo—, y gozan, por tanto, de una legitimidad considerable en el contexto de su sociedad. Convendría realizar algunas investigaciones al respecto para que el Poder Judicial pueda articularse con estas autoridades.

### 9. *La articulación con la justicia comunitaria*

El Estado debe enfrentar el reto de llegar mejor y más eficientemente al área rural, lo que a nuestro criterio supone que las autoridades estatales reconozcan a las autoridades comunales como brazos operativos que pueden ayudar a que los derechos de las personas sean efectivamente protegidos. Esto implica un cambio profundo de la visión del Estado hacia la “justicia comunitaria”, entendida hasta ahora como una concesión hacia las poblaciones indígenas, cuando el verdadero punto de partida debería ser la admisión del Estado de su incapacidad de abarcar su territorio, y de su necesidad de comprender y articularse con estos otros mecanismos de justicia. Una articulación pasa también por un respeto mutuo y por el reconocimiento de un interés común.

### 10. *Potenciar la ciudadanía*

De manera general, resulta esencial impulsar la despersonalización de las relaciones institucionales. En efecto, en la sociedad boliviana —aunque no exclusivamente en ella— la ciudadanía no es un derecho ganado sino una cuestión que depende en gran medida de los recursos y de la posición social de las personas. La ciudadanía hasta hoy parece ser más un “favor” que un derecho adquirido. Frases como “por suerte lo he encontrado” y “me he rogado” no son sólo expresiones pintorescas: reflejan en gran medida el funcionamiento estatal.

## **Bibliografía**

Barragán, Rossana (2001). “La igualdad ausente: Patria Potestad, violencia legitimizada y sus continuidades en Bolivia en el siglo XX”. En: Calderón, Assies y Salman. *Ciudadanía, cultura, política y reforma del Estado en América Latina*. México, D. F.: Colegio de Michoacán.

\_\_\_\_\_ (1999). *Indios, mujeres y ciudadanos. Legislación y ejercicio de la ciudadanía en Bolivia (siglo XIX)*. La Paz: Fundación Diálogo y Embajada de Dinamarca.

Chenaut, Victoria (2004), “Género y legalidad en el medio indígena”. En: María Teresa Sierra (ed.), “Prácticas jurídicas e interlegalidad entre los totonacas del distrito judicial de Papantla”. Publicado en *Haciendo justicia. Interlegalidad*,

*derecho y género en regiones indígenas*. México, D. F.: CIESAS, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa,

Cámara de Diputados.

\_\_\_\_\_. Código de Familia (1996). *Código de Familia*. 4ª ed. supervisada por Jaime Moscoso Delgado. La Paz: Librería Editorial Juventud.

\_\_\_\_\_. Código de Familia (1998). *Código de Familia*. Ley 996 del 4 de abril de 1998. Cochabamba: Editorial Serrano.

\_\_\_\_\_. Código del Menor (1993). *Código del Menor*. Decreto Supremo 23469, 7 de abril de 1993. Ley N° 1403 del 18 de diciembre de 1992. Cochabamba: Editorial Serrano.

\_\_\_\_\_. Código Penal Boliviano (1831). *Código Penal Boliviano*. La Paz de Ayacucho: Imprenta del Colegio de Educandas.

\_\_\_\_\_. Código Penal Boliviano (1972/1977). *Código Penal*. Servando Serrano (ed. autorizado). Cochabamba: Editorial Serrano.

\_\_\_\_\_. Código Penal (2000). *Código Penal y Código de Procedimiento Penal*. Ley 1970 del 25 de marzo de 1999.

Fernández, Marcelo (2000). La ley del ayllu. Práctica de jach'a justicia y jisk'a justicia (justicia mayor y menor) en comunidades aymaras. La Paz: PIEB.

Flores Gonzales, Elba (2003). "Chiquitanos de Monte Verde y Lomerío", en *Sistema jurídico indígena: Diagnóstico en comunidades de los pueblos chiquitano, mojeño-ignaciano y tacana*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CICC, CIPSJ, CICOL, CIRABO, OITA, CEJIS.

García, Ana Isabel, Enrique Gomáriz *et al.* (2000). Sistemas públicos contra la violencia doméstica en América Latina. Un estudio regional comparado. San José de Costa Rica: GESO y BID.

Hernández, Rosalva Aída y Héctor Ortiz Elizondo (2003). "Diferentes pero Iguales: los Pueblos Indígenas en México y el Acceso a la Justicia". *USMEX 2003-04 Working Paper Series*. Conference on "Reforming the Administration of Justice in Mexico" at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

Íñiguez de Salinas, Elizabeth y Anselma Linares P. (1997). *Guía Jurídica para la Mujer y la Familia*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano. SAG-ASDI.

Krotz Esteban (Ed.) (2002). *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. Barcelona/México: Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Ley de Organización Judicial (1993). *Ley de Organización Judicial*, Ley 1455 del 18 de febrero de 1993.

Ley del Ministerio Público (2001). *Ley Orgánica del Ministerio Público*, Ley 2175 del 13 de febrero de 2001.

Ley N° 2026 (1999). *Ley del Código del Niño, Niña y Adolescente* del 27 de octubre de 1999 <http://www.solobolivia.com/politica/leyes/ley2026.shtml>

Medrano Ossio, José (1951). *Derecho Penal. Sus bases reales, su actualidad*. La Paz: Editorial Potosí.

Montes, Fernando (1989). *Factores socio-culturales de la discriminación de la mujer en los barrios marginales paceños*. La Paz: Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza.

Pérez, Porfirio Franklin (2001). *Código Penal y Código de Procedimiento Penal*. La Paz: Editorial Megalito.

Sierra, María Teresa (2004). “Diálogos y prácticas interculturales: derechos humanos, derechos de las mujeres y políticas de identidad”. En: *Desacatos*, N° 15-16.

---

\_\_\_\_\_ (2002) “Los debates recientes y actuales en la antropología jurídica: las corrientes anglosajonas”. En: Esteban Krotz (Ed.), *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. Barcelona/México: Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Red de Prevención y Atención Intrafamiliar El Alto (2003). *Sistematización y Casuística de Violencia Intrafamiliar, gestiones 1999, 2000 y 2001*. El Alto / La Paz. Manuscrito.

Van Vleet, K. (2002). “Repensando la violencia y el parentesco en los Andes de Bolivia”. Revista *Tinkazos* N° 12. La Paz: PIEB.

Villafuerte, Armando (2002). “Nuevo Código de Procedimiento Penal y seguridad ciudadana: fortalezas y debilidades”. En: *Noche parlamentaria. Nuevo Código de Procedimiento Penal. Seguridad ciudadana: fortalezas y debilidades*. La Paz: Konrad Adenauer y FUNDAPPAC.

Von Benda Beckmann, Franz (2000). "On the Reproduction of Law: Micro and Macro in the Time-Space Geography of Law" en: *XII Congreso Internacional Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos en el Tercer Milenio*, Unión Internacional de Ciencias Antropológicas y Etnológicas. Comisión de Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal. Arica, Chile.

# La lucha de las trabajadoras del hogar

*Miguelina Colque\**

Como migrantes somos discriminadas todos los días. En ese sentido, este tema para nosotros es muy profundo, muy fuerte, es un tema que nos compete mucho porque lo estamos sufriendo todos los días como trabajadoras del hogar. Se habla de tantas leyes, de decretos, de un montón de cosas. Esta mañana lo decía una compañera: todo eso está archivado, no lo ejecutan, no lo cumplen, las autoridades no hacen caso, entonces no sé qué es lo que podemos hacer. En la misma Fiscalía, donde hay 36 jueces, pero para el tema laboral solo hay seis jueces, y nuestros casos están archivados, acumulados sólo en papeles. Eso es dramático para nosotras como trabajadoras del hogar. Es cierto que tenemos una ley, que se promulgó hace tres años, pero aún falta solucionar cosas.

Estamos trabajando en el artículo 24 de nuestra ley, sobre el seguro de salud, el aporte a la Caja y muchos otros puntos importantes, como el derecho a aportar a una AFP. Muchas de nosotras han sufrido diferentes enfermedades y no tenemos dónde acudir porque lo único que nosotros recibimos es un salario, quizás por debajo del mínimo nacional en muchas ciudades. En las tres ciudades más importantes quizás ganen por lo menos el mínimo nacional (500 bolivianos), pero en los otros departamentos no es así. El Beni, Oruro, Potosí y Sucre son los

---

\* Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar de Bolivia - FENATRAHOB. Candidata a la Asamblea Constituyente por la Circunscripción 60. Impulsora de la Ley de Trabajadoras del Hogar.

departamentos donde menos se gana; en Oruro pagan hasta 150 bolivianos. Ése es un tema, un drama que está sucediendo. Pienso que como mujeres también debemos concientizarnos, porque entre nosotras mismas queremos aplastarnos o pisarnos para que unas sobresalgan.

No sé cuánto hacen esas instituciones de mujeres, porque para nosotras hasta ahora su trabajo no ha sido tan fructífero como nosotros hubiéramos querido. Se habla de muchas cosas, de muchos talleres, seminarios, pero en realidad, como han dicho otras compañeras, eso sólo llega acá, a las ciudades grandes, y no a las regionales. Quisiéramos nosotras que allá haya este tipo de talleres para que las compañeras mismas no emigren a las ciudades. Porque cuando emigran sin saber nada, sin conocer nada, vienen a lo desconocido, y una vez que están acá son explotadas, trabajan más de quince horas y sin un salario; por el contrario, les quitan su documento de identidad. Lo único que tienen es su certificado de nacimiento, y ni siquiera todas lo tienen. Sin ese documento ya no son nadie y no pueden hacer nada, la compañera ni puede quejarse. Eso nos ha pasado cuando tenemos los juicios en el Palacio de Justicia, por el hecho de que el contrato verbal es válido para nosotras, entonces muchas compañeras han trabajado muchos años con ese acuerdo verbal, pero cuando llegamos al juicio, allí preguntan por el contrato escrito.

La mayoría de nuestras compañeras trabajadoras son mujeres; los hombres trabajadores del hogar son muy pocos, el 1%. Nosotras vemos que hay muchas organizaciones de mujeres activas, de mujeres parlamentarias, pero no se ve el avance que ellas dicen. Mencionan que están trabajando por ello, se atribuyen todos los acontecimientos que pasan. Justamente la promulgación de la ley ellas se la atribuyen, dicen que fueron las actoras, sin embargo no es así; aquí nuestra compañera Basilia sabe que no es así. Ayer vino una señora que dijo “Yo he apoyado a la ley de las trabajadoras”, eso es mentira. Entonces como mujeres también nosotras sabemos que no es así, sabemos que nosotras estamos trabajando solas, estamos tratando de que se cumpla en su totalidad la Ley de las Trabajadoras del Hogar con sus 24 artículos. Queremos que se concientice la gente, estamos trabajando en concientizar a la población en general, porque son las mismas mujeres las que nos contratan a nosotras, y quisiéramos que miremos por ese lado un poquito, que nos miremos unas a otras, que nosotras también somos mujeres igual que cualquier otra.

Como trabajadoras del hogar tenemos ese problema principal: somos discriminadas sólo por el hecho de ser trabajadoras del hogar, no tenemos ningún otro beneficio, sólo un sueldo. Después de que se ha promulgado la ley recién hemos tenido vacaciones, hemos tenido aguinaldo, hasta ahí. Pero una vez que ha salido la ley también ha sido molesto, no sé qué problemas tuvieron los empleadores que no querían que salga la ley porque decían que cómo iban a mantener a otra persona más en su casa, si le dan todo. Entonces nos hacen trabajar más de quince horas, si es posible nos ocupan todo el día, y no es suficiente para ellos. Lo que pasa es lo que se ve en ese vídeo.

Como trabajadoras del hogar hemos visto muchas cosas. Yo trabajo más de cuarenta años como trabajadora del hogar y he visto bastantes cosas. El año pasado, en octubre, una compañera fue asesinada en Oruro, una compañera de catorce años, y la ley no cumple su función o los abogados la practican al revés, no como debe ser. Hay muchas dificultades para que una compañera pueda ir a denunciar porque no tiene dinero. Si hay que llevar una citación al Palacio de Justicia le cobran x monto de dinero, etc., entonces nuestras dificultades son grandes, pero sí tenemos muchas esperanzas para seguir trabajando en este campo que es laboral.

Los empleadores no pagan ni el sueldo, peor los beneficios. Uno de los argumentos que usan, y que son inventos, no son otra cosa, es que la trabajadora del hogar se ha llevado cosas o que las ha roto o que ha destrozado. Son accidentes que pasan pero no es a propósito, no es porque ella quiera o por desquitarse de algo.

Entonces esperemos que nos entiendan a nosotras, como trabajadoras del hogar, que somos humanas, que sobre todo somos mujeres y que tenemos sentimientos como cualquier otra mujer, y que esperamos que se cumpla la ley para nosotras, y la ley de todas las mujeres, porque todas las mujeres tenemos leyes pero nunca nos respetan por el hecho de ser mujer o por el hecho de tener un pelo negro. Eso también me pasó a mí en Identificación; sólo porque en mi carnet decía de Santa Cruz, me tuvieron haciendo fila toda una semana, volviendo día tras día. Esas cosas no deben darse, las leyes tienen que cumplirse, no se han hecho para archivarlas o para guardarlas. Nosotras debemos exigir que se cumplan, y aunque no en su totalidad, estamos haciendo cumplir la ley con diferentes instituciones, especialmente las inspectorías de trabajo. Ése es el trabajo que estamos realizando, y que pongo a su consideración para sus preguntas. Gracias.



# La violencia contra la mujer como asunto de políticas públicas

*Griselda Sillerico\**

## **Introducción**

El presente evento es una oportunidad para evaluar los procesos de exigencia y agendación, porque la violencia contra la mujer se constituye en un asunto de políticas públicas, expresado en el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. Asimismo, es una oportunidad para preguntarnos sobre la incidencia de esta política a partir de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Las mujeres hemos recorrido las mismas rutas para ser escuchadas y para que se visibilice la violencia. Vivir sin violencia es un derecho humano, y vivir bien debe ser también vivir sin violencia. Esta lucha debe continuar siendo uno de nuestros caminos para la búsqueda de igualdad de oportunidades.

Agradezco a las organizadoras de este evento por permitirme participar en la evaluación de las políticas existentes para la problemática de la violencia contra la mujer, y me complace poder aportar a partir de mi experiencia en la problemática que hoy nos toca abordar.

---

\* Trabajadora social, con maestría en Política Social (FLACSO). Trabajó en el área de formación política-violencia intrafamiliar en la Fundación La Paz. Trabajó en la Subsecretaría de Asuntos de Género como Responsable del Área de Violencia y Servicios. Actualmente tiene la jefatura de Programas Especiales en el Defensor del Pueblo.

Reafirmamos que una vía fundamental para que los derechos de las mujeres sean alcanzados es que éstos se traduzcan en acciones políticas; que la violencia intrafamiliar se convierta en una cuestión de Estado; en otras palabras, que sean un asunto de políticas públicas.

La presente ponencia se estructuró a partir de tres ejes temáticos:

1. La violencia contra la mujer en el marco de un contexto socioeconómico y político del país en una década.
2. La problemática abordada desde una relación entre el Estado y la sociedad civil y su proceso de agendación e institucionalización.
3. Desafíos desde los avances y retrocesos en la lucha contra la violencia a la mujer.

## **Contexto de la problemática**

La problemática se puede ubicar en importantes momentos en los que se identifica varios hitos históricos. A partir de este contexto, nos preguntarnos si la violencia contra la mujer o en la familia desde una perspectiva de género y derechos humanos ha sido y es prioridad en las agendas de Estado, tanto en su formulación como en su implementación y evaluación.

***El compromiso de las mujeres con la democracia ha sido la condición necesaria para visibilizar la violencia***

Un primer momento tiene que ver con el liderazgo de las mujeres por reconquistar la democracia y su lucha por los derechos humanos, el cual implicó una interpelación al abordaje de la gestión pública desde los despachos de las primeras damas de la Nación, en razón de que el problema de violencia se ha tratado desde una visión asistencialista, aislada de los niveles de planificación y de inversión pública y sin claros mecanismos de coordinación interinstitucional.

*La modernización del Estado boliviano abrió un resquicio al reconocimiento de derechos humanos y ciudadanos*

Numerosas reformas políticas en los sectores de la institucionalidad del Estado han sido dirigidas a modernizar la maquinaria burocrática, para ser reorientadas y mejoradas en los procesos políticos participativos, ampliando el espacio público de la toma de decisiones para integrar a diversos sectores de la población.

Leyes como la Reforma Educativa, la Participación Popular y de Descentralización, han permitido la expansión del espacio público.

Las reformas institucionales en el Estado abrieron un resquicio para el reconocimiento y la defensa de los derechos humanos y ciudadanos de la mujer. En este proceso, la visibilización de la violencia contra la mujer ha exigido la institucionalización de las demandas en la agenda pública. Así, en el marco de las reformas en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, se creó la Subsecretaría de Asuntos de Género, un hecho histórico que permitió dar los primeros pasos para un desmontaje crítico de un sistema patriarcal existente, que naturaliza la discriminación y la violencia contra la mujer.

A partir de las competencias de la Subsecretaría de Asuntos de Género, el Estado toma la decisión política de encarar la problemática de la violencia, que comienza con la elaboración del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, cuyo objetivo es eliminar la violencia tanto desde la perspectiva del respeto a los derechos humanos como desde la búsqueda para lograr un desarrollo con equidad.

En ese entendido, este plan permitió instalar en la agenda gubernamental la violencia contra la mujer y reconocerla como un asunto de política pública para enfrentar estructuralmente la discriminación de la mujer y promover una política de igualdad de oportunidades.

*No fue suficiente un proceso de reforma institucional en Bolivia para que las mujeres ejerzan sus derechos humanos, entre ellos el vivir sin violencia*

A pesar de todas las reformas, no se logró construir un aparato institucional eficiente, que fue absorbido por un sistema de partidos políticos tradicionales y se convirtió en el principal distribuidor informal y clientelar de recursos, en una lógica de manejo de poder, cuoteo político y captación de los poderes del Estado donde tenían prioridad los intereses de estos partidos antes que el compromiso público. Este Estado fue incapaz de controlar y erradicar la corrupción que, como se sabe, incrementó las desigualdades y debilitó las instituciones públicas.

Por el contrario, los movimientos sociales se fortalecieron como, por ejemplo, en la Coordinadora por la Defensa del Agua, un movimiento que en su momento aglutinó a diversos sectores sociales.

A partir de entonces la política boliviana se caracterizó por los conflictos y las protestas sociales como expresiones que interpelaban a un sistema que atentó contra los derechos humanos e impuso una violencia sistemática (febrero de 2003, octubre de 2003 y junio de 2005).

El periodo entre el 2004 y el 2005 fue un momento importante en la historia democrática boliviana, debido a que marcó el resurgimiento de la política, que volvió a ser el centro y el motor de la vida pública. El sujeto político remplazó al civil, e incluso los intereses económicos y de mercado serían resueltos en el campo político, en la redefinición de lineamientos políticos en la Asamblea Constituyente y en la conciliación de derechos, intereses y poderes<sup>79</sup>.

En ese entendido, el cambio de rumbo y la politización de las problemáticas incidió de manera importante en la invisibilización de la violencia contra la mujer, que perdió su vigencia como asunto de política pública.

En ese entonces, el debate público se había politizado a partir de otras agendas en las que también estuvieron presentes las mujeres. La defensa de los recursos naturales y la aprobación de una ley de convocatoria para la Asamblea Constituyente fueron algunos de los temas que se instalaron en la agenda.

En la construcción de la cultura política, la participación de la mujer ha sido constante debido a su compromiso con la democracia, proceso que permitió visibilizar la violencia contra la ella como un camino para politizar también su vida cotidiana.

### *La violencia contra la mujer en la agenda de cambios*

Actualmente, el Estado se concibe como una potencia transformadora del cambio, un Estado que corresponde a una sociedad diversa, participativa y justa, basada en la solidaridad, la cooperación, y la reciprocidad como rasgos distintivos de su propia identidad, en la que se alcanza el máximo nivel posible de bienestar colectivo, subordinando el interés individual a los intereses sociales<sup>80</sup>.

Se replantea el diseño de las instituciones sobre la base de una propuesta multiétnica y pluricultural, lo que significa una nueva institucionalidad que permita

---

<sup>79</sup> Mitchell A. Seligson y otros (2005), *Auditoría de la democracia: Informe Bolivia 2004*. La Paz: UCB, LAPOP y USAID.

<sup>80</sup> Ministerio de Planificación y Desarrollo “Plan Nacional de Desarrollo”, 2006.

la democratización del país. Se anuncia un plan denominado “revolución institucional democrática”, dirigido a la transformación de los poderes públicos en correspondencia con la diversidad étnica y cultural del país.

La gestión gubernamental actual plantea un pacto nacional que convoca al Estado y a la sociedad civil a implementar acciones intersectoriales integrales, dirigidas a prevenir, detectar, denunciar y sancionar la violencia que afecta a las mujeres, niños, niñas y adolescentes, en todas sus manifestaciones.

Es evidente que nos encontramos frente al cuestionamiento a un sistema y la propuesta de nuevos paradigmas. Y cuando nos referimos a que la violencia contra la mujer es prioridad en la agenda política, no estamos tratando de decir que éste es el único problema que tenemos las mujeres; estamos diciendo que las propuestas de cambio pueden enriquecerse con demandas que tengan que ver con el respeto a las distintas identidades de hombres y mujeres.

## **La violencia contra la mujer, un problema abordado desde una relación entre el Estado y la sociedad civil, como asunto de derechos humanos y política pública**

La relación Estado-sociedad asume la forma de problemas y soluciones, demandas y oferta estatal, conflictos, mediaciones, necesidades y satisfactores. La demanda de las mujeres a vivir sin violencia ha sido la ruta recorrida en la exigencia al Estado para que esta problemática sea visible en el ámbito de los derechos humanos y en la agenda pública y se convierta en asunto de política pública.

Para avanzar en este proceso, visibilizamos tres etapas: la existencia de una legislación internacional, la ausencia de una legislación nacional específica que responda a la violencia contra la mujer y, por último, la expresión de la problemática en la realidad.

### ***Articulando la legislación internacional***

Desde la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, realizada en México en 1975, en la que se visualizaron los problemas de la mujer en el seno de la familia, llegamos a 1980, cuando el Programa de Acción aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas para la Mujer Igualdad y Desarrollo y Paz, afirmaba que la mujer maltratada por la violencia en la familia constituye un

problema complejo con graves consecuencias sociales, que inciden de generación en generación. En este recorrido llegamos a 1985, con las estrategias de Nairobi, que establecían la eliminación de la violencia contra la mujer como fundamental en la consecución de igualdad, el desarrollo y la paz. 1989 marca otro hito histórico cuando se eleva a rango de Ley de la República la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer, un instrumento internacional que considera la violencia como la forma más cruel y degradante de discriminación.

Posteriormente, en 1993 la Conferencia Mundial de Viena reconoce que la comunidad internacional debe concebir medios para eliminar los obstáculos existentes y resolver los problemas que impiden la plena realización de los derechos humanos. Así llegamos a la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer “Acción para la Igualdad de Desarrollo y Paz”, que se realizó en Beijing, que exige que se adopten medidas concertadas para crear un mundo pacífico, justo, humano y equitativo, basado en los derechos humanos y en las libertades fundamentales, y en el terminar con la violencia contra la mujer se constituye en una prioridad..

En 1994, a través de la Subsecretaría de Asuntos de Género, adquiere gran importancia en el país la elaboración de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA), instrumento que promueve la eliminación de situaciones de la violencia.

### *Las paradojas de la legislación*

Al relacionar la normativa internacional con nuestra legislación, constatamos que no se contemplaban de manera específica medidas para la violencia contra la mujer. Por el contrario, la legalizaban a través de los artículos 276 y 12 del Código de Procedimiento Penal, que señalaban que “No se debía aplicar ninguna sanción cuando las lesiones fueran leves y hubieran sido causadas por los cónyuges, ascendientes, descendientes, hermanos, afines en línea recta, cuando vivieren juntos”, normas que han dejado estas agresiones en la impunidad.

### *La violencia contra la mujer y su constatación en la realidad*

Una de las primeras investigaciones en el ámbito nacional, realizada en 1994 por la Subsecretaría de Asuntos de Género, constata que de 10 mujeres, nueve son víctimas de violencia —63% de esta violencia es física, el 32% es violencia

psicológica y el 5%, violencia sexual— y que en su mayoría esta violencia es ejercida por el hombre.

El mayor porcentaje de denuncias lo registran las comisarías policiales y la Fiscalía de Familia. De acuerdo a la investigación, no existen servicios especializados que atiendan la problemática desde la perspectiva de género y derechos humanos. Hay una ausencia de redes que permitan una coordinación interinstitucional.

Antes y después de 1995, las ONG atendieron esta problemática, habiendo acumulado una experiencia que incidió en la incorporación de la problemática en la agenda pública.

Por otro lado, se constata que en el área rural los corregidores eran quienes atendían estos hechos, la mayoría de las veces con una visión patriarcal que ha llevado a profundizar la violencia contra la mujer.

*Es el caso de Anzaldo, una comunidad ubicada en el departamento de Cochabamba, donde se constató que el corregidor sancionó con sudetención a una mujer que denunció violencia familiar. En otro hecho, en San Pedro de Buena Vista, ante un caso de violación a una adolescente, el corregidor permitió que la familia del autor transara con la familia de la víctima entregándole ganado.*

*El derecho a vivir sin violencia, y su proceso de agendación pública*

## **El derecho sirve para la vida o no sirve para nada. La política sirve para la vida o no nos sirve.**

Eugenio Lahera sostiene “que la política es un concepto muy amplio, relativo al poder en la sociedad en general”, mientras que las políticas públicas son propósitos planeados, soluciones específicas para manejar los asuntos públicos. También se dice que son cursos de acción que involucran un conjunto de decisiones, desarrolladas por el Gobierno con relación a un objetivo determinado, dirigidas a transformar las condiciones en que se desenvuelven los sujetos o grupos sociales.

La Subsecretaría de Asuntos de Género y los movimientos de mujeres exigieron que el Estado boliviano, al ratificar normas internacionales, asuma el compromiso de considerar a la violencia contra la mujer como un problema de agenda pública. Así, a partir de la formulación del Plan Nacional de Prevención y

Erradicación de la Violencia contra la Mujer, se plantearon los siguientes cursos de acción estatal:

1. Ante la falta de legislación adecuada, introducir en el Legislativo las reformas legales necesarias a fin de lograr que todas las normas sean adecuadas para prevenir, sancionar, erradicar y garantizar una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado.
2. Ante la insuficiencia de servicios integrales que favorezcan el acceso de las mujeres a la defensa de las mujeres desde una perspectiva de género y derechos humanos, se implantaron los servicios legales integrales municipales (SLIM) en todo el territorio nacional, con énfasis en el área rural.
3. Ante la carencia de metodologías adecuadas para conocer la magnitud de la violencia en nuestro país, se generó un sistema nacional de información.
4. Existen patrones culturales que normalizan la violencia en la familia, sociedad y Estado, por lo que se trabajará en construir una cultura de la no violencia.

A partir de esta política pública se reconoce el problema de la violencia como asunto de Estado. El plan buscaba superar los obstáculos jurídicos y socioculturales, así como proveer servicios adecuados a la población, con la finalidad de incidir en las múltiples dimensiones del problema. Este proceso de agendación pública fue posible gracias a la concertación con la sociedad civil, en la jugó un papel histórico el movimiento de las mujeres a través de la construcción de un pacto social.

Desde un enfoque de género, el plan tiene un carácter redistributivo, toda vez que está dirigido a la búsqueda de la igualdad de oportunidades.

*La institucionalidad y la implementación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer*

El Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer estuvo inscrito en el Plan Nacional de Desarrollo del país, en el que Programa de Acciones Estratégicas (PAE 1996-1997) que tenían la responsabilidad de articular a escala nacional, prefectural y municipal la gestión de políticas sociales mediante una asignación concertada de recursos.

El Plan de Acciones Estratégicas contempló diez áreas de intervención: Salud, Educación, Participación Popular, Agua potable y saneamiento básico, Deporte, Cultura, Protección especial de la niñez, Pueblos indígenas e interculturalidad, Servicios sociales y comunitarios y el área estratégica de Superación de la discriminación por género. Para el año 1996 los principales indicadores sociales asociados a temas de salud y educación presentaban grandes disparidades en cuanto a género, existiendo altos índices de violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres, violencia que no era sancionada debido a la insuficiencia de recursos jurídico-legales y al temor de las víctimas de efectuar denuncias.

Las áreas de intervención comprendían:

- a) Plan Nacional de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer
- b) Fortalecimiento del enfoque de equidad y de la representación social y política de las mujeres en el desarrollo local y municipal.
- c) Superación de la discriminación ocupacional y de ingresos de las mujeres y fortalecimiento de su rol productivo.
- d) Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para avanzar en la superación de la discriminación

Cada área comprendía programas y líneas específicas.

Área de intervención	Intervenciones prioritarias	Meta global 1996-1997
Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servicios Legales Integrales</li> <li>2. Brigadas de Protección a la Familia</li> <li>3. Prevención de la violencia en la escuela</li> <li>4. Capacitación a operadores de justicia</li> <li>5. Inserción de los SLIM en los municipios</li> <li>6. Especialización de los establecimientos de salud pública en el tratamiento de la violencia</li> </ol>	Lograr un nuevo trato respetuoso y solidario en la familia sociedad y el Estado, con la reducción de la violencia contra la mujer, aumentando en un 35% el número de las denuncias y logrando altos grados de sensibilización y concientización de la población sobre este problema

Fuente: Ministerio de Desarrollo Humano: Programa de Acciones Estratégicas para el Desarrollo, 1996

En 1995 fue promulgada la Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica, conocida como la Ley 1674, que fue reglamentada en 1998 poniendo énfasis en la prevención de la violencia antes que en la sanción. Introduce nuevas modalidades orales y sumariales para los procesos. Crea los mecanismos de atención al problema, y al definir la violencia como un orden público, introduce su tratamiento de oficio.

La agendación pública de la problemática de la violencia implicó también la formulación e implementación de estrategias de comunicación, difusión, capacitación y educación, a partir de campañas sistemáticas y de procesos de sensibilización a las organizaciones de base, a los administradores de justicia, etc.

Desde la perspectiva del desarrollo institucional operativo se instalan los SLIM, fundamentalmente en provincias y zonas rurales, como espacios de protección, defensa y promoción de los derechos de las mujeres, específicamente de la violencia contra la mujer. La calidad de sus servicios generó confianza y credibilidad en las mujeres de las comunidades.

Los SLIM, desde la perspectiva de género y derechos humanos, visibilizaron los dispositivos, el discurso y los mecanismos del sistema patriarcal, que naturaliza la discriminación y la violencia contra la mujer. Esta situación se pone en evidencia en la realidad.

*En San Pedro de Buena Vista, después de un tinku, nos encontramos con mujeres marcadas por una vida con violencia, una de ellas, hospitalizada y debatiéndose entre la vida y muerte. Desde el SLIM se hizo público el caso al convocar al corregidor, como autoridad comunitaria, y al alcalde.*

*En otro caso, un alcalde preguntaba sobre la conclusión del convenio para la existencia de los SLIM, porque él era uno de los agresores y temía ser sancionado.*

Un objetivo importante de los SLIM, como servicios públicos municipales en las comunidades, es aplicar la Ley 1674 y convocar y hacer participar activamente en ello a las autoridades comunitarias.

*Ante un caso de violencia, la autoridad comunitaria sancionó al agresor con la limpieza de las calles y la plaza de Llallagua. Sin embargo, al reincidir en otro hecho de violencia, la autoridad exigió que le pusieran un letrero que decía “No debo pegar a mi mujer” y lo obligó a recorrer las calles con él.*

Los SLIM incidieron en resquebrajar lo que establecía un sistema de relación de poder en algunas comunidades. Esta afirmación es bien ilustrada por un caso en San Javier, donde, ante a una denuncia, convocaron a un ciudadano ganadero que retenía en calidad de servidumbre a la hija de su empleado. La responsable del SLIM, al exigirle que devuelva a la niña a sus padres, fue agredida por el ganadero, quien, después de cuestionar el funcionamiento del SLIM, *ordenó a la policía su cierre inmediato. Frente a este hecho, los indígenas paiconecos exigieron la continuación del trabajo del SLI y se constituyeron en sus principales defensores.*

El Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer no sólo ha logrado sus objetivos iniciales, sino que también ha permitido el acercamiento de las normas a la vida cotidiana de las mujeres, a través de los SLIM.

Es importante señalar que el trabajo de los SLIM se inició, por un lado, con los municipios y por otro, a través de alianzas estratégicas con las organizaciones de base, la Iglesia católica y las ONG.

Un encuentro nacional con las organizaciones de base, con la presencia del CTSB, el CIDOB, la Federación del Trópico de Cochabamba, la Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa, se constituyó en un hecho histórico cuando todas ellas se pronunciaron a favor de la vigencia de los SLIM en el ámbito municipal.

Otro servicio especializado propuesto por el plan ha sido el de las Brigadas de Protección a la Familia, que se instalaron en todos los departamentos como unidades operativas de la policía, y que fueron creadas con la función principal de brindar atención inmediata a las víctimas de violencia. Tanto los SLIM como las Brigadas de Protección a la Familia han tenido como requisito para su funcionamiento la capacitación sistemática de sus funcionarios en la perspectiva de género y derechos humanos.

Las políticas públicas deben permitir el ejercicio de los derechos humanos, como señala Amartya Sen cuando se refiere a los derechos de trasfondo, que son los derechos como categorías jurídica, política y moral. Indica que estos derechos deben ser transformados en derechos institucionales y como principio rector de la política estatal.

## **Desafíos de cara a los avances y retrocesos de la política pública ante la violencia contra la mujer**

En Bolivia las mujeres hemos avanzado en la aprobación de normas nacionales e internacionales y de políticas públicas que implican el reconocimiento de la violencia contra la mujer como un asunto de Estado. Sin embargo, la politización de la gestión pública en los últimos años ha interrumpido el proceso de implementación integral del Plan Nacional, debido a otras propuestas con carácter político.

A pesar de estos hechos, las acciones anteriores habían impulsado la continuación del trabajo sobre la problemática de la violencia contra la mujer. De ese modo, se avanzó en la institucionalización de los SLIM en los ámbitos municipales, pese a que por decisión de las autoridades, muchos se fusionaron a las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia.

El tema se convirtió en parte de políticas sectoriales y tomó fuerza al lograr que la violencia contra la mujer se considerara como un asunto de salud pública. Consideramos importante que el Viceministerio de la Mujer haya producido material de capacitación y protocolos y haya establecido un sistema de información.

También rescatamos la producción de información y materiales por parte de las ONG. Sin embargo, vemos que no existen acciones articuladas para la información y socialización de los avances alcanzados hasta la fecha. Más grave todavía, vemos que estos avances no llegan al área rural, como lo señalan testimonios de mujeres que, al conocer el trabajo realizado en cumplimiento de la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se preguntan “¿dónde habían estado durante estos años, en los que no conocieron la información?”

En este entendido, consideramos que para el avance de la implementación del plan ha sido importante realizar evaluaciones de medio término, que miden el grado de cumplimiento y la incidencia de las acciones, toda vez que en 1997 se recomendó realizar una actualización de cara a los logros y dificultades para fortalecer, principalmente, el trabajo de los SLIM en el área rural.

Por otra parte, siguiendo esta línea, rescatamos la iniciativa de la Asociación de Concejalas de Bolivia, ACOBOL, que incorporó en su planificación una línea de trabajo de fortalecimiento a los SLIM, para profundizar la lucha contra la violencia contra la mujer.

Por otro lado es importante el trabajo que vienen realizando las redes interinstitucionales y de organizaciones. Será necesario que éstas se proyecten y fortalezcan acciones de vigilancia ciudadana al cumplimiento de las acciones estatales.

Se propone que una vía de articulación interinstitucional sea la utilización de tecnología de información y comunicación (TIC), comprendiendo que la información en la actual coyuntura es un instrumento de diálogo y de incidencia, para que los avances en la problemática se puedan reconocer y enriquecer desde la diversidad e interculturalidad.

A diez años de la implementación del plan se concluye que hubo avances y también hubo retrocesos, sobre todo en materia de políticas públicas. Sin embargo, es fundamental que el tema de la violencia contra la mujer se pueda visibilizar en los escenarios políticos, puesto que hoy se está haciendo énfasis en políticas inclusivas y de igualdad.

Así también, en la actual coyuntura es necesario trabajar para que en la agenda de los movimientos sociales se vuelva a incorporar el problema de la violencia contra la mujer.

Por otra parte, es necesario incidir en el sistema patriarcal, profundizando la visión y el enfoque de género desde la condición femenina y masculina, entendiendo que la igualdad es también vivir sin violencia.

Si bien la descentralización de la gestión pública convoca a los municipios y a las organizaciones comunitarias, es necesario trabajar acciones de sostenibilidad de los SLIM.

Finalmente, el tema de esta ponencia nos deja una tarea para que en los nuevos escenarios podamos trabajar por una interculturalidad de los derechos humanos de las mujeres, en una relación entre Estado y sociedad civil.