



MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PROMUEVEN LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES EN BOLIVIA

Gabriela Cuba Villarroel



Esta investigación fue realizada en el marco del proyecto Promoviendo el empoderamiento económico de las mujeres a través de mejores políticas, apoyado y financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. La coordinación del proyecto está a cargo del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR) y el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad de La Plata, Argentina.

La finalidad del proyecto es mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas para promover la equidad de género en los mercados de trabajo y mejorar las oportunidades económicas de las mujeres, a través de la investigación. Este estudio fue realizado en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Uruguay.

Coordinadora general: Alma Espino

Coordinadora técnica: Soledad Salvador

Autora: Gabriela Cuba Villarroel

Esta publicación fue realizada con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y de ONU Mujeres.

Corrección de estilo: Carina Gobbi



MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PROMUEVEN LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES EN BOLIVIA

Gabriela Cuba Villarroel¹

Resumen

El presente documento expone el mapeo normativo y de políticas públicas para exhibir la brecha entre las leyes y los presupuestos, y la realidad sobre la que se ejecutan. La diferencia evidencia la necesidad de comprender las especificidades que construyen la problemática de las desigualdades de género en Bolivia, entre los alcances del avance normativo e institucional y los desafíos que, desatendidos, construyen un estado aparente.

Palabras clave

Transversalidad, comunitario, alteridad, informalidad, redistribución de las tareas de cuidado

¹ Investigadora de la Fundación ARU, Bolivia.

Índice

1. Introducción	5
2. Marco normativo de la mujer en el ámbito laboral	8
2.1. Normativa internacional.....	8
2.2. Normativa nacional.....	12
3. Políticas de género en el ámbito laboral.....	25
3.1. Primer momento	26
3.2. Segundo momento.....	27
3.3. Tercer momento	29
4. Conclusiones.....	36

1. Introducción

Las desigualdades de género en Bolivia se explican ante todo por su carácter cultural (Marco, 2014), pero son conservadas o, en el mejor de los casos, mitigadas por políticas públicas insuficientes y por encuadres y operadores jurídicos indolentes a la discriminación por razón de género. Precisamente, un balance normativo y de la acción pública institucional debe reflejar tanto las carencias y las debilidades de estas acciones y formulaciones prescriptivas como sus potencialidades vinculadas a la equidad de género.

Si bien las perspectivas metodológicas para la construcción de las políticas de género se amplían a ámbitos y campos de desigualdad y diferenciaciones originados en la economía, como se afirma en los documentos de la Coordinadora de la Mujer (2006), 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, salud y promoción de cambios culturales, legales e institucionales.

Otros análisis de la problemática de la desigualdad, como el de Rivero (1996), evocan paralelamente la problemática material y la simbólica o cultural, insistiendo en que ser mujer condiciona la manera en que se transita por los eslabones de la migración y el mestizaje cultural hasta alcanzar el estatus de chola o birlocha; esto quiere decir que ser mujer, indígena (o chola o birlocha) y además pobre es un triple estigma. Se estudian en ese sentido los procesos y conflictos identitarios, étnicos y de género en términos de democracia política y equidad económica, objetivos cruciales cuando se confinan las implicaciones de la etnicidad a los espacios superestructurales y se sitúa a las mujeres en el cruce de eslabonamientos estructurales. El alcance de

esta comprensión aterriza normalmente en la atención a medidas de acción afirmativas entre los paréntesis del desarrollo humano.²

Por su parte, Arnold y Spedding (2005) sugieren que los análisis de género han considerado poco los derechos de propiedad al estudiar la desigualdad en esta área y proponen dar relevancia a las condiciones materiales de esa desigualdad, en la contextualización de las miradas sobre la realidad rural y su extensión urbana. El presente documento adhiere a esta perspectiva que busca develar el enfoque jurídico y programático de la compleja construcción normativa y de políticas públicas en Bolivia, con particular énfasis en el último Plan de Igualdad de Oportunidades, de 2008, dentro del Eje Económico Productivo Laboral. En ese sentido, también intenta vincularse al trabajo de Hernani-Limarino y Mena (2014), quienes caracterizan las desigualdades de género más allá de las diferencias salariales, mediante la identificación de diferencias en participación, oportunidades de empleo, sector de inserción laboral y horas de trabajo (calidad de inserción laboral). Estas diferencias están asociadas a *factores últimos*, que explican diferencias en las dotaciones productivas (años de escolaridad, experiencia potencial y específica, lugar de residencia y riqueza). Por otro lado, operan las *restricciones impuestas* (responsabilidades en la economía reproductiva), medidas a través de la estructura familiar del hogar, y las *restricciones intrínsecas*.

El trabajo de Hernani-Limarino y Mena concluye que se observn disminuciones alentadoras en la desigualdad de género, dados los importantes aumentos en el ingreso de las mujeres al mercado laboral en la década de estudio (1999-2011), es decir: en dicho período se develó una menor reducción de la desigualdad de género con relación a los aumentos en la calidad de la inserción laboral, lo que mostró que las brechas de género están más asociadas

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal (2005)

con factores estructurales del funcionamiento del mercado laboral.

Para explicar estas tendencias, los citados autores descomponen la desigualdad de género en factores asociados con diferencias en la utilización y en la remuneración de la fuerza de trabajo, observando en cada una cuatro componentes: diferencias en dotaciones de características productivas, diferencias en los retornos de esas características, diferencias en dotaciones de características reproductivas y diferencias en sus retornos, respectivamente. Así se reveló, por ejemplo, que 90% de la desigualdad de género está explicada por brechas en la utilización de la fuerza de trabajo y solo el resto lo está por brechas en la remuneración de la fuerza laboral. Las diferencias se explican entonces por la tasa de participación de las mujeres más que por la tasa de empleo remunerado; por otra parte, las brechas de remuneración están más relacionadas con brechas en las horas de trabajo que con brechas en el salario por hora.

Las diferencias en dotaciones productivas y reproductivas y sus precios específicos determinan la calidad de la inserción laboral de las mujeres. En el terreno de las políticas públicas, esto se traduce en que sus objetivos están ligados a la búsqueda de igualdad de resultados o de oportunidades (incluyendo en el análisis los factores últimos); es decir, condicionan ese resultado a las dotaciones en las características productivas, que constituyen el reto más importante para las políticas públicas, especialmente las responsabilidades reproductivas, concluyen los autores.

A esta caracterización, el presente documento agrega la acción pública, que en definitiva es una asignatura pendiente y que puede abrirse caminos a partir de la concepción cooperativa y asociativa de las mujeres para sacar provecho de las oportunidades que plantean algunos programas de desarrollo productivo que se exponen en el capítulo correspondiente.

2. Marco normativo de la mujer en el ámbito laboral

La siguiente normativa transita por la directriz internacional que Bolivia traduce al plano nacional, incrustando en su ordenamiento jurídico el amparo de la mujer en el ámbito laboral, enfocado en el lente del derecho positivo.

2.1. Normativa internacional

En el marco normativo del Sistema de las Naciones Unidas asumido por Bolivia se ubica la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés)³, ratificada el 15 de setiembre de 1989, mediante la Ley 1.100, que insta al Estado parte a garantizar la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Conviene además, en eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera laboral para asegurar condiciones de igualdad respecto a los hombres lo que significa las mismas oportunidades de empleo, la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo y los mismos derechos: al trabajo, a elegir libremente profesión y empleo, al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, a la formación profesional y al readiestramiento –incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico–, a la igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, a la evaluación de la calidad del trabajo, a la seguridad social –en particular en casos de jubilación– entre otros.

A esta serie de derechos le sigue la prohibición del despido por motivo de embarazo y la posibilidad de discriminar los despidos en función del estado civil. También se incluye la licencia por maternidad con sueldo pagado o con

³ Tomado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales; y se alienta el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones reproductivas con las productivas mediante el fomento de la creación y el desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los/as niños/as y a prestar protección especial a la mujer durante el embarazo.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴, firmado por el Estado boliviano en 1986 y ratificado en 1982, en el artículo 3 determina que los Estados parte deben asegurar que hombres y mujeres gocen por igual de los derechos económicos, sociales y culturales; en el artículo 7 asegura una remuneración mínima, un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor y condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual, con condiciones y términos de seguridad.⁵

Los artículos sucesivos se desplazan a la conquista del reconocimiento de otros derechos que siguen a los laborales, como el de sindicalización, además de otras esferas complementarias: la seguridad social, la educación y la salud, entre otras, que trascienden el discernimiento genérico.

En cuanto a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se destacan los siguientes:

- Convenio⁶ N° 3: Relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto (29/10/19); en su artículo 3 no autoriza el trabajo de la mujer durante un período de seis semanas después del parto y prescribe que percibirá durante

⁴ Tomado de <http://www.migracion.gob.bo/web/upload/ddhh5.pdf>

⁵ Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género (2011).

⁶ Todos los convenios referenciados están tomados de la página oficial de la OIT, disponible en <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:0::NO::>

ese lapso prestaciones suficientes para su manutención y la del hijo o la hija, con derecho a asistencia médica gratuita, y a dos descansos de media hora para permitir la lactancia.

- Convenio N° 4: Relativo al trabajo nocturno de las mujeres (29/10/19); establece en su artículo 3 que las mujeres, sin distinción de edad, no pueden ser empleadas durante la noche en ninguna empresa industrial pública o privada. Ratificado por el Convenio N° 41 Sobre el trabajo nocturno de las mujeres (4/06/34) y el Convenio N° 89 Relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria (17/06/48).

- Convenio N° 45: Relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas (4/06/35); en su artículo 2, lo prohíbe a cualquier edad.

- Convenio N° 87: Sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicalización, de 1948, Ley N° 194 (15/11/62), sin distinción de género –al igual que el Convenio N° 98 Sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva de 1949, Decreto Supremo (DS) N° 7737 (28/07/66)–.

- Convenio N° 100: Sobre igualdad de remuneración (6/06/51) D.S. N° 7737 (28/07/66); en su artículo 2 garantiza la promoción de la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la femenina por un trabajo de igual valor; en su artículo 3 explicita que se promoverá la evaluación objetiva del empleo.

- Convenio N° 103: Relativo a la protección de la maternidad (4/06/52); extiende el contenido del Convenio N° 3, bajo idénticos preceptos, otorgando a toda mujer un descanso de 12 semanas como mínimo; el artículo 4 determina el derecho a recibir prestaciones en dinero y prestaciones médicas, en virtud de un sistema de seguro social obligatorio que prevea prestaciones de maternidad,

que en otro caso puede ser con cargo a los fondos de la asistencia pública. En su artículo 5 autoriza los períodos de lactancia.

- Convenio N° 111: Sobre discriminación en materia de empleo y ocupación (4/06/58), ratificado por el DS N° 14228 (23/12/76) y luego por la Ley N° 2120 (11/09/00); en su artículo 2 insta a promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación con objeto de eliminar cualquier discriminación.

- Convenio N° 122: Sobre la política de empleo (7/06/64), Ley N° 2120 (11/09/00); en el artículo 1, exhorta a desarrollar una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido a favor de la mujer.

- Convenio N° 156: Sobre los trabajadores con responsabilidades familiares; en su artículo 3, a las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, se les asegura su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales. En el artículo 4 se intenta establecer la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras mediante la libre elección de empleo, con la consideración de sus necesidades en lo que concierne a las condiciones de empleo y la seguridad social. El artículo 5 explicita mecanismos como tomar en cuenta esas necesidades en la planificación de las comunidades locales o regionales y el desarrollo y la promoción de servicios comunitarios, públicos o privados, tales como servicios y medios de asistencia a la infancia y a las familias. El artículo 6 promueve, mediante la información y la educación, una mejor comprensión por parte del público del principio de igualdad de oportunidades y de trato, y acerca de los problemas de los trabajadores con responsabilidades familiares, así como una corriente de opinión favorable a la solución de esos problemas.

Respecto al sistema regional con referencia a los derechos humanos de las mujeres, se destacan el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” firmado en 1988⁷, el Consenso de Brasilia, aprobado por la XI Conferencia sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, y el Consenso de Santo Domingo, aprobado por la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en 2013. Este último, con relación a los derechos económicos, enfatiza en mejorar el acceso de las mujeres a las tecnologías de la información y la comunicación e insiste en su formación profesional, así como en el empleo decente para trabajadoras/es domésticas/os; insta también a cuantificar el trabajo doméstico no remunerado; a mantener sistemas de seguridad social universales y solidarios que garanticen el bienestar ante distintas contingencias incluso a quienes se dedicaron al trabajo reproductivo; al fortalecimiento del derecho de las mujeres a la tierra y otros recursos naturales y bienes de producción; y a hacer cumplir las leyes laborales en relación con la igualdad, entre otras medidas (Marco, 2014).

2.2. Normativa nacional⁸

En el plano nacional, la Constitución Política del Estado de 2009, ofrece el siguiente panorama en cuanto de los derechos laborales de las mujeres:

- En el artículo 48, se establece que el Estado promueve la incorporación de las mujeres al trabajo y les garantiza la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el

⁷ Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en <http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/BOLIVIA.pdf>

⁸ Toda la normativa nacional referida se tomó de la página oficial de la *Gaceta Oficial de Bolivia* y está acompañada por la fecha de publicación de cada norma.

privado. La inclusión del trabajo con valor equivalente es una prerrogativa de la legislación boliviana en comparación con la región⁹ (López, 2011). En el párrafo VI se dispone que las mujeres no serán discriminadas o despedidas por su estado civil, situación de embarazo, edad, rasgos físicos o número de hijas o hijos.

- En los artículos 46 y 47 se establece la libre elección de ocupación y la protección estatal para el trabajo por cuenta propia y de pequeñas unidades productivas, con la asignación preferente de recursos financieros para incentivar su producción.

- En los Artículos 62 y 63, el Estado asume la responsabilidad de proteger y garantizar adecuadas condiciones para el desarrollo integral de las familias; asimismo reconoce que todos los integrantes de la familia tienen igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades.

- En los artículo 300 al 302, se promueve el empleo y la mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales y gobiernos departamentales autónomos.

- El artículo 313 establece que la organización económica boliviana se propone la reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos (numeral 3), para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, para el logro del “vivir bien” en sus múltiples dimensiones.

- El Artículo 316 complementa el anterior con la promoción de políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país.

⁹ Cabe señalar que el principio de segregación ocupacional carece de expresión legislativa.

- El Artículo 330 constituye que el Estado debe regular el sistema financiero con criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y redistribución equitativa.

- El Artículo 338 reconoce el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza e indica que deberá cuantificarse en las cuentas públicas.

La Ley General del Trabajo (08/12/42) establece los derechos de los trabajadores y las obligaciones de los empleadores omitiendo los derechos específicos de las mujeres, debido a su antigüedad como modelo normativo. Sin embargo, es importante la regulación que hace de la jornada laboral que no debe exceder las ocho horas diarias, con una diferenciación de 48 horas semanales para los hombres y 40 para las mujeres.

- El artículo 3 establece que en toda unidad industrial el personal femenino no puede superar 45%, a menos que el empleador determine que la índole del trabajo requiere una mayor proporción.

- El artículo 6 prohíbe el despido por causa de embarazo o lactancia.

- El artículo 52 dicta que el salario es proporcional al trabajo y prohíbe la diferencia de salarios por razón de sexo o nacionalidad.

- Los artículos 59 y 60 prohíben el trabajo nocturno y los oficios pesados, peligrosos, insalubres o reñidos con la moralidad y las buenas costumbres, para niños/as y mujeres.

- El artículo 62 obliga a las empresas que ocupen 50 o más trabajadoras a mantener salas cuna anexas al lugar del trabajo, donde las madres puedan dejar a sus hijos/as mientras trabajan y concurrir a alimentarlos.

●El artículo 65 promueve la movilidad laboral, estableciendo que la vacancia producida en cualquier cargo será provista con un trabajador del rango inmediatamente inferior, siempre que reúna los requisitos de honorabilidad, competencia y antigüedad en el servicio. Esta disposición se aplicará sin distinción de sexos.

Otros instrumentos legales que regulan derechos de las mujeres trabajadoras:

Ley N° 975 (02/05/88)

El artículo 1 establece que toda mujer en período de gestación y hasta un año después del nacimiento del hijo gozará de inamovilidad, tanto en las instituciones públicas como en las privadas; beneficio extendido al padre, es decir desde la concepción hasta el cumplimiento de un año de la hija o el hijo, de acuerdo con el artículo 48 de la Constitución.

El artículo 2 establece que la mujer embarazada en un puesto de trabajo que implique esfuerzos que afecten su salud merecerá un tratamiento especial que le permita desarrollar sus actividades en condiciones adecuadas, sin afectar su nivel salarial ni su ubicación en el puesto de trabajo.

Ley de Pensiones N° 65 (06/12/10)

La mujer puede jubilarse a una edad menor que el hombre (50 años las mujeres y 55 los hombres), cuando haya realizado aportes al Sistema de Reparto; favorece a la mujer en su artículo 78, por el cual accede a la Prestación de Vejez con reducción de edad de un año por cada hijo/a nacido/a vivo/a, hasta un máximo de tres años dentro de las políticas de protección de género, y con el reconocimiento al aporte social hecho concediendo, a los efectos del cálculo del monto de la Pensión Solidaria, la adición de 12 períodos como si hubiesen sido aportados, por cada hijo/a nacido/a vivo/a, hasta un máximo de

36 períodos, a las aseguradas que tengan al menos 120 aportes en el Sistema de Reparto, el Seguro Social Obligatorio de largo plazo o el Sistema Mixto de Pensiones.

En este mismo cuerpo legal se establece que la persona asegurada dependiente, hombre o mujer, durante su relación de dependencia laboral, tiene la obligación de pagar las contribuciones a favor de su cónyuge o conviviente, siempre y cuando este/a último/a no se encuentre en relación de dependencia laboral. Estas contribuciones se realizarán por Salarios Cotizables equivalentes al menos a un Salario Mínimo Nacional vigente en el período correspondiente. Una observación muy importante que hace Marco (2014) es que no se consideran los perfiles ocupacionales mayoritarios en el país, de acuerdo con la inserción en otros sectores de la economía más allá del formal y menos aún las desigualdades de género.

D.S. N° 115 (06/05/09)

Este decreto establece dentro de su ámbito de aplicación la obligatoriedad de las instituciones públicas y privadas de proporcionar las condiciones adecuadas para que las madres puedan dar de lactar a sus hijas e hijos hasta los seis meses de edad.

Decreto Ley (D.L.) N° 13.214 (24/12/75)

Este decreto otorga un subsidio de maternidad por un plazo máximo de 45 días anteriores al parto y de 45 días posteriores a él. En el caso del padre, a través del D.S. 1212 (1/04/12), se otorga una Licencia por Paternidad de tres días laborales, a partir del alumbramiento de la cónyuge o conviviente del trabajador del sector privado y público, con el goce del cien por ciento de su total ganado, contra presentación del certificado correspondiente.

D.S. N° 21.637 (25/06/87)

Establece las asignaciones familiares a ser pagadas por los empleadores de los sectores público y privado: el subsidio prenatal, consistente en la entrega de un pago mensual, en dinero o especie, equivalente a un salario mínimo nacional durante los últimos cinco meses de embarazo, independientemente del subsidio de incapacidad temporal por maternidad; el subsidio de natalidad, pago único, equivalente a un salario mínimo nacional; el subsidio de lactancia, consistente en la entrega a la madre de productos lácteos y otros, equivalentes a un salario mínimo nacional, por cada hijo/a, durante sus primeros 12 meses de vida; el subsidio de sepelio, por fallecimiento de un/a hijo/a menor de 19 años, consistente en un pago único a la madre, equivalente a un salario mínimo nacional.

Ley N° 252 (03/07/12)

Otorga a las mujeres trabajadoras un día libre remunerado para que se realicen el exámenes de Papanicolaou y la mamografía.

Ley N° 2.450 (03/04/03), de la Trabajadora del Hogar o de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar

Protege los derechos y las obligaciones laborales de las trabajadoras y establece las obligaciones del empleador. Incorpora la presunción de contrato indefinido y fija en 90 días el término de prueba, tal como está establecido para el resto del trabajo dependiente. Asimismo, dispone el pago de salarios, indemnización por años de servicios, desahucio en caso de despido injustificado, aguinaldo, vacaciones, sindicalización y afiliación a la Caja Nacional de Salud. También estipula la jornada laboral de 8 horas o de 10 en caso de que la trabajadora resida en el domicilio de la parte empleadora, con la obligación de esta última de facilitar a la trabajadora el acceso a la educación.

Esta ley vela por la regulación del trabajo de menores según las disposiciones de la Ley General del Trabajo y el Código del Niño, Niña y Adolescente.

Ley N° 2.028 de Municipalidades (28/10/99) y .S. 24.864 (04/10/97) de Igualdad de Derechos entre Hombres y Mujeres

Un mecanismo para evidenciar la acción estatal en este tema es el presupuesto, por lo que se hace importante la Ley N° 2.028 de Municipalidades (28/10/99) y el D.S. 24.864 (04/10/97) de Igualdad de Derechos entre Hombres y Mujeres, que establece que deben asignarse los recursos necesarios para promover y desarrollar el Programa Integral para el Desarrollo Económico-Productivo y Empleo para las Mujeres, el Programa de Servicios Públicos de Atención de Necesidades de la Familia y el Programa de Difusión de Igualdad de Derechos y Responsabilidades entre Mujeres y Hombres en el Hogar, la Comunidad y el Municipio. Estos recursos fueron ejecutados por Resolución Biministerial N° 017 emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación del Desarrollo que aprobaron las directrices de Formulación Presupuestaria para la gestión fiscal 2011, vinculando su aplicación a todas las entidades del sector público en las previsiones explícitas en materia de género y equidad dentro de la matriz de la estructura programática del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2011. El PND contempla la estrategia de promover la ampliación de la inserción laboral y fortalecer la participación activa de mujeres, grupos generacionales y personas con discapacidad dentro de las políticas de reducción de las brechas sociales, económicas, políticas y culturales por razones de género, generacionales y de discapacidad en el dominio de la justicia, como sector generador de condiciones sociales reconocidas por el propio plan.

En el caso específico de las mujeres indígenas, la discriminación que afecta su acceso a la educación y la salud, las coloca en una posición de desventaja a la hora de luchar contra la pobreza y la exclusión social; por lo tanto, es necesario prestar atención a esta discriminación para promover su acceso a los recursos productivos y al mercado laboral calificado y eliminar todo tipo de discriminación laboral (UNFPA, 2005).¹⁰

Según una investigación de Fernando Calderón (citado en Pérez, 2015), las políticas públicas con enfoque de género responden a la necesidad de integrar a las mujeres al desarrollo, reconociendo que ellas viven aún en condiciones de dependencia, subordinación, exclusión y discriminación debidas a las prácticas sociales y concepciones culturales ancestrales que las determinan, y cuyo arraigo hace parecer la transformación de esta realidad como algo casi imposible de alcanzar. Esta última afirmación es un reflejo de visiones que consideran invisibilizada la participación de la mujer rural en el ámbito laboral en contraste con lecturas de carácter émico, es decir, desde la significación de las actoras, que encontramos en varios estudios académicos sobre la economía campesina en el occidente del país.¹¹

A continuación se presenta una serie de instrumentos legales que se refieren a las mujeres campesinas e indígenas, sus derechos laborales y a la propiedad de la tierra.

¹⁰ La Cepal (2005) también refleja este criterio.

¹¹ Por ejemplo: Spedding (1994, 2004) o los trabajos de William E. Carter, entre otros.

Artículos de la Constitución Política del Estado sobre la propiedad de la tierra.

Para que el Estado boliviano garantice políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, la tenencia y la herencia de la tierra, en la Constitución se incluyeron los siguientes artículos:

- El artículo 393, que insta al Estado a reconocer, proteger y garantizar la propiedad de la tierra, individual y comunitaria o colectiva, en tanto cumpla una función social o socioeconómica.
- El artículo 395, que reconoce el derecho de las mujeres a beneficiarse de las políticas de redistribución de tierras, sin discriminación por su estado civil o unión conyugal.
- El artículo 402, que obliga al Estado a promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, la tenencia y la herencia de la tierra.

Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (26/06/11) y Ley N° 031

En el desglose del grupo de mujeres del ámbito rural, la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (26/06/11) posee poca profundidad en la regulación en materia de equidad de género en cuanto a aspectos productivos y de acceso a crédito.

La Ley N° 031 (19/07/10), llamada Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, prevé explícitamente la orientación del sistema de planificación integral del Estado hacia la promoción del desarrollo con equidad e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (artículo

130). Del mismo modo, dicta para los planes promover el desarrollo a nivel departamental y municipal y en los gobiernos autónomos indígena originario campesinos, debiendo incorporar criterios relacionados con la equidad de género y la igualdad de oportunidades (artículo 93).

En materia de presupuestos y equidad de género, establece la asignación de recursos suficientes para la eliminación de las brechas y las desigualdades sociales y de género y la erradicación de la pobreza (artículos 102 y 104).

Sobre la distribución de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales esta ley dicta que deberán considerarse las necesidades diferenciadas de la población en las unidades territoriales del país, a fin de reducir las desigualdades de acceso a los recursos productivos y las desigualdades regionales, evitando la exclusión social y económica, y erradicando la pobreza en sus múltiples dimensiones. Según el artículo 111, las entidades territoriales autónomas deberán establecer los mecanismos que garanticen esta distribución equitativa dentro de la jurisdicción departamental, con base en criterios de población y de necesidades diferenciadas existentes.

El artículo 114 prevé mecanismos de participación y control social en el marco de la transparencia fiscal y la equidad de género en la elaboración de los presupuestos; por el artículo 130 se deben contemplar en ellos políticas, programas y proyectos de inversión en equidad social y de género garantizando un presupuesto real para satisfacer las necesidades y demandas diferenciadas de mujeres y hombres; y presupuestos específicos para programas de apoyo a la equidad de género e igualdad de oportunidades, en las de áreas de asistencia social, desarrollo agropecuario, gestión ambiental, y promoción al desarrollo productivo, entre otras (disposición transitoria).

El artículo 119 prevé criterios de equidad para la asignación del Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, buscando la igualdad de oportunidades para todos/as los/as habitantes del país a través del financiamiento de proyectos estratégicos que promuevan el desarrollo económico productivo.

Ley N° 025 (24/06/10) del Órgano Judicial

Esta ley regula la estructura, la organización y el funcionamiento del Órgano Judicial. El Tribunal Agroambiental incluye entre las competencias de los jueces y las juezas, de acuerdo al artículo 152, velar para que se respete el derecho de las mujeres en el registro de la propiedad agraria.

Ley N° 1.715 o Ley del Instituto de Reforma Agraria (18/10/96)

Otro aspecto a considerar en la asignación agraria, dentro de la que el derecho a la titularidad sobre la propiedad es el aspecto de mayor calibre reivindicativo, es la Ley del Instituto de Reforma Agraria (INRA), Ley N1 1.715 (18/10/96). En cumplimiento de las disposiciones contenidas en la CEDAW, la Ley N° 1.100 (15/09/89), para aplicar criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil, en su artículo 3 determina, para el caso de adjudicaciones de personas casadas o convivientes, que la mujer debe ser registrada en primer lugar, seguida del esposo o conviviente, para garantizar el derecho propietario de las mujeres.

Ley N° 3.545 (28/11/06), de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria

Esta ley, modificatoria de la ley de creación del INRA, incluye en el artículo 8, referido a la composición de la Comisión Agraria Nacional (CAN), designando a la Secretaría Ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas “Bartolina Sisa” como miembro titular, establece, de acuerdo con la equidad de género, que se garantice y priorice la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras.

Ley N° 1.864 de Propiedad y Crédito Popular (15/06/98)

Esta ley encarna una medida de discriminación positiva hacia sectores indígenas con enfoque genérico: la promoción del microcrédito productivo y la expansión de los servicios financieros a los municipios con la finalidad de crear micro, pequeñas y medianas empresas.

Ley N° 071 (21/12/10), de los Derechos de la Madre Tierra

Esta ley persigue el acceso a mercados y prácticas de intercambio, el desarrollo de complejos productivos para dinamizar las iniciativas locales ligadas a la micro y pequeña empresa, la diversificación del sistema financiero, la institucionalización de un servicio público de empleo que facilite la inserción laboral, y el desarrollo de procesos de certificación de competencias laborales y capacitación. En amparo feménil de la dotación de la tierra, la norma dispone que se debe otorgar prioridad a las mujeres, junto con los pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas; en relación con la democratización del sistema financiero, dispone la incorporación de un enfoque de género.

Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y Ley de la Producción Agropecuaria no Maderable Ecológica

Finalmente Marco (2014) expone una exploración de vetas legales desagregadas en políticas ligadas a la capacidad productiva, al consumo nacional de provecho para la mujer, como la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y la Ley de la Producción Agropecuaria no Maderable Ecológica. Se trata de una serie de políticas de fomento de la capacidad productiva, en el marco de la economía plural y centrada en la producción tradicional, orgánica, ecológica, agropecuaria y forestal, con destino al consumo interno, que permitan alcanzar la soberanía alimentaria; la política de transformación y fomento a la industrialización de productos agropecuarios, priorizando el modelo de desarrollo comunitario y el uso de tecnologías limpias; la política de intercambio y comercialización guiada por los principios de reciprocidad, redistribución y complementariedad; y la política de consumo nacional, que incluye entre sus medidas implementar un sello social que certifique el uso de mano de obra e insumos locales provenientes de la producción agropecuaria nacional en la transformación e industrialización de alimentos.

Este conjunto de normas, para Marco, además de contener imaginarios distintos de la mujer, entre grupo vulnerable, sujeto de reconocimiento e integrante invisible de la comunidad, no contemplan la realidad y diversidad del trabajo informal, por lo tanto, dejan la regulación en manos del mercado, excepto por el sucinto reconocimiento plural del mundo rural, que deja fuera del ejercicio de los derechos sociales y económicos a la realidad laboral informal mayoritaria, que tiene nombre de mujer¹². Marco habla de brechas

¹² La informalidad laboral junto al trabajo reproductivo del cuidado es crucial tanto a nivel regional como en un país con niveles preocupantes de trabajo informal.

entre la norma madre y las encargadas de garantizar lo que de esta emana, y entre estas y la ejecución por parte de las políticas públicas.

3. Políticas de género en el ámbito laboral

En principio, las políticas de género en Bolivia se ciñen al ritmo del reconocimiento de derechos de las mujeres en ámbitos que incluyen el económico, pero que no apuestan en profundizar uno en forma específica, debido a la debilidad institucional y a una designación presupuestaria aparente. Hernani-Limarino, Seoane y Valencia (2012) dirán en esa dirección que los avances en equidad e igualdad de género arrojaron políticas con mayor énfasis en el reconocimiento que en su centralidad redistributiva. La Coordinadora de la Mujer (2006), secundando la idea, resalta que las demandas y políticas de promoción de la participación en espacios del poder público y la lucha contra la violencia intrafamiliar, por parte de mujeres de sectores medios principalmente, con cierto arraigo entre mujeres populares, se inscriben en una estrategia de reconocimiento o de diferenciación, y que su tratamiento habría sido ajeno a las preocupaciones de las mujeres de sectores medios y bajos, cuyas demandas estaban orientadas, sobre todo, por estrategias de redistribución. Esto constituye además el óbice de la construcción de un sujeto indiferenciado, sin considerar “los ciclos temporales largos en los cambios culturales en circunstancias de agudización de las desigualdades materiales” (pág. 19).

Se cuestiona de forma especial la transversalidad de las políticas de equidad de género o políticas de diferenciación en el seno de las políticas macroeconómicas. Esta es una preocupación de la Coordinadora de la Mujer que a su modo asienten Hernani-Limarino et al. (2012), valorando que la política pública ha estado más enfocada a la estabilidad macroeconómica y al

desarrollo, sin un enfoque transversal fuerte que permita que la reducción de todo tipo de desigualdades sea efectiva.

Empero, el avance de las políticas de género aunque incipiente, es importante y vira sustancialmente en tres momentos expuestos con cierta minuciosidad: uno que arranca en 1993 hasta Beijing; el segundo momento fértil que toma forma en 1997, adoptando el enfoque transversal; hasta el tercer giro que postula el Plan de la Bolivia Plurinacional, encauce de propuestas que cargan el reto de lograr, en efecto, su objetivo.

3.1. Primer momento

Las políticas de igualdad de género se inician en Bolivia recogiendo los planteamientos de las cumbres mundiales, formulados sobre la plataforma de acción mundial, imbricados en un contexto político institucional que abrió una zanja de reformas de carácter fragmentado que cambiaron la estructura económica y social del país durante el gobierno liberal recalcitrante del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, (PNUD, 2003) dentro de un patrón de desarticulación entre la política económica y la política social.

En este marco se creó en 1993 la Subsecretaría de Asuntos de Género (SAG), dependiente de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales del Ministerio de Desarrollo Humano, que desarrolló los primeros planes a favor del desarrollo humano, con la perspectiva de mujer y desarrollo, implementando medidas de acción positivas y procesos de transversalización del enfoque de género en las instituciones del Estado, que en principio introdujeron en la agenda pública la visibilización y sensibilización de los derechos de la mujer frente al Estado y la sociedad:

El Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la

Mujer (1994-1995) que culminó la descentralización de la Subsecretaría a niveles subnacionales para la atención y el seguimiento de la violencia intrafamiliar. En el período 1993-1997 se prescribió en este sentido el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Bolivianas, que buscó convertir a las mujeres en actoras y gestoras del desarrollo, más allá de su concepción como grupo vulnerable, iniciando a nivel subnacional proyectos piloto en trabajo y productividad, desarrollo rural y poder local (Coordinadora de la Mujer, 2006).

El Plan de Seguimiento a las Recomendaciones de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1996-1997) fue un instrumento de planificación sectorial que constituyó un hito en las políticas de género en Bolivia, a partir de la cual se asumió un seguimiento estratégico a los planteamientos de la Conferencia.

El Plan Quinquenal de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Bolivianas (1997-2001) fue un intento de conformar esfuerzos sinérgicos que contemplaran estas áreas.

En esta exposición cronológica, las políticas públicas orientadas a liberalizar la economía (a través de la desregulación y apertura de los mercados) fueron complementadas o enmendadas en sus efectos negativos por políticas sociales paliativas, en las que aspectos como el empleo y los ingresos entraban en el ámbito de las políticas sociales bajo un enfoque sectorializado (Coordinadora de la Mujer, 2006).

3.2. Segundo momento

En el Plan Quinquenal de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Bolivianas (1997-2001) se abandonó el énfasis programático y se cambiaron

las acciones priorizadas (PNUD, 2003) para dar paso al enfoque transversal en políticas públicas, abriendo paso a una etapa retroactiva, poco efectiva, por la resistencia de los sectores institucionales a la injerencia de la entidad estatal de género y al atravesar un período de débil institucionalidad e inestabilidad política. Además, se sustituyó el paradigma del desarrollo humano por el de desarrollo integral sostenible, en el que el problema de género no ameritó un tratamiento específico, sino que se atendió sintomáticamente al tejido pobreza y mujer con exclusión de las relaciones de poder (Coordinadora de la Mujer, 2006).

La Dirección de Género dependiente del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, en este paréntesis promovió el Plan Nacional de Equidad de Género, el Programa de Reducción de la Pobreza Relativa de la Mujer y el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia (2001-2003). El Plan de Equidad de Género, como afirman Hernani-Limarino et al. (2012), si bien incorpora el enfoque de género como eje transversal de las políticas públicas, estableciendo objetivos explícitos de lucha contra las desigualdades de género, en su aplicación, considera a la mujer sujeto indiferenciado cuando se trata de alguna medida económica, como parte de la categoría general de “grupos vulnerables”.

A su turno, el Viceministerio de Asuntos de la Mujer del Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas, de Género y Generacionales abogó por el Plan Mujer Ciudadana (de 2003) que plantea como áreas estratégicas la participación política, la violencia intrafamiliar, los derechos sexuales y reproductivos, la propiedad de la tierra, la identificación, la educación, la salud y vivienda, en una vuelta prescriptiva a la visión multidimensional de la situación de las mujeres, plan que según registra el PNUD (2003) no fue

implementado. Unos pasos más adelante el Viceministerio de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Sostenible implementó parcialmente el Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres (2003-2007), que se propuso ampliar el acceso y control de las mujeres a recursos productivos a través de la transversalización y la discriminación positiva, según expresa la Coordinadora de la Mujer (2006).

3.3. Tercer momento

A la altura del último avance en políticas de género, el Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales con base en consultas a las organizaciones sociales y a otras fuentes directas aprobó el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades-Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia, para Vivir Bien¹³, en conciliación con el PND de 2007, como marco de referencia de los planes sectoriales, departamentales y municipales de desarrollo, insertándose en los pilares que lo sostienen desde el patrón equitativo de distribución y/o redistribución de ingresos, riqueza y oportunidades para la erradicación de la pobreza y la inequidad, al que aporta desde los ejes de educación, salud y eliminación de la violencia en razón de género. En la construcción de una sociedad y un Estado plurinacionales, socio-comunitarios, este plan se refuerza con el eje de ciudadanía y participación política.¹⁴

Para la transformación, el cambio integrado y diversificación de la matriz productiva, con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador, conformado por los sectores estratégicos generadores de excedentes, los generadores de empleo e ingreso y los de infraestructura para el desarrollo productivo y de apoyo a la producción, el plan aporta lineamientos de política

¹³ Ministerio de Justicia/Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (2008).

¹⁴ Tercera Parte, Estrategias de Desarrollo, Numeral 4: Ejes y Objetivos Estratégicos.

productiva con equidad y sin discriminación hacia las mujeres.

Por último, para que el Estado se posicione como actor internacional, autodeterminado, Bolivia, como ya expusimos, es signataria de varios convenios internacionales en materia de igualdad de oportunidades, equidad de género y eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres como marco de desafío y compromiso de actuación.

El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades-Mujeres “Construyendo la Nueva Bolivia, para Vivir Bien”, en contraste con el contenido político del enfoque de género implementado en las dos décadas anteriores, en el que el manejo del ‘conflicto de género’ y la ‘cuestión étnica’ contribuyeran a ocultar el contenido de clase y colonial de las políticas públicas (Cuestionario Resuelto por Bolivia sobre la Aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, 2000), inflama su carácter emancipatorio, en cuyo horizonte se delinea la igualdad y la justicia social con igualdad entre hombres y mujeres, desde un énfasis intersectorial, de fortalecimiento institucional –impulsando la descentralización y desconcentración–, y de consolidación de la participación de la sociedad civil. En este aspecto el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, dependiente del Ministerio de Justicia, tiene el mandato de articular la ejecución del plan con los órganos del Estado, con instancias departamentales, municipales, movimientos sociales, instituciones de la sociedad civil y cooperación internacional (D.S. 29.894 del 7/02/09).

El plan se sostiene en seis ejes temáticos, violencia en razón de género; educación; salud; ciudadanía y participación política; institucionalidad pública y económico; y productivo y laboral. En este último identifica la distribución injusta, diferenciada y discriminatoria de los recursos económicos, productivos, tecnológicos y patrimoniales entre mujeres y hombres, por lo que busca promover el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres y su acceso al

trabajo digno, a los recursos de la producción, a los recursos naturales y a los servicios básicos, al patrimonio tangible (tierra, vivienda, capital) e intangible (tecnología, capacitación); así como promover la redistribución de las tareas del cuidado y protección de la familia entre mujeres y hombres dentro del hogar y entre las familias y el Estado.

El escenario sobre el que transita el Plan es una acometida por la reducción de la desigualdad en razón de género vía política pública, sectorialmente, que se apoya en el marco legal que le concede la propiedad sobre la tierra, con óbices en el proceso lento de saneamiento y el flanco desventajoso de la titulación colectiva de la tierra; y en la capacitación exclusiva sin un horizonte productor de empleo ni regulaciones al mercado laboral, y de crecimiento en sectores estratégicos; la capacitación sin políticas de generación de empleos ni políticas de interpelación a la estabilidad económica no funcionan, sentencia la Coordinadora de la Mujer (2006). Se produciría, entonces, una saturación de la microempresa, como primer mecanismo de política pública para generar empleos más rápido, y un abundante flujo de desempleados/as devenido del sector informal, derivando la actividad microempresarial en una condición del subempleo.

El vínculo con el PND supone afectar las bases estructurales del desarrollo productivo de largo, mediano y corto plazo en cuestiones de desarrollo como la tierra, los recursos naturales, las políticas de empleo y de industrialización, y el apoyo a la microempresa, entre otros. Es un proceso al que se pretende sumar la temática de género en el recorrido de implementación a partir de programas, planes y proyectos, con énfasis en las mujeres asalariadas y productoras, según recomienda la Coordinadora de la Mujer. Esta articulación abre una nueva posibilidad de concretar un plan y dar continuidad a lo recorrido, de saltar esta vez del discurso al hecho.

En mayor detalle, las políticas de acceso y derechos laborales se proponen “promover el ejercicio de los derechos laborales de las mujeres y el acceso al trabajo digno”. Para ello se requiere eliminar los estereotipos de género en los espacios de trabajo, prevenir y sancionar el acoso sexual, proteger los derechos laborales, promocionar el trabajo digno para las mineras, la calidad del empleo, la igualdad salarial y, al mismo tiempo, crear una normativa laboral especial más flexible para el sector informal.

Además, es necesario “promover el acceso de las mujeres a los recursos naturales, los recursos de la producción y a los servicios públicos” y, al favorecer la participación femenina en los programas de agua y saneamiento, priorizar programas de habitabilidad con enfoque de género y los programas de apoyo a cooperativas, asociaciones, y pequeñas y medianas empresas.

En cuanto a la seguridad social, el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades se propone “velar por la seguridad social de las mujeres en los espacios laborales”. Sobre tareas reproductivas se plantea la política de “redistribuir las tareas de cuidado y protección de la familia entre mujeres y hombres dentro del hogar y entre las familias y el Estado” a partir de “desarrollar servicios de atención y cuidado de niños y ancianos, personas con discapacidad, emprendidas desde las iniciativas comunitarias y estatales que garanticen el acceso de mujeres al fuentes laborales”, y promover una cultura de relaciones laborales que “facilite la corresponsabilidad para la conciliación entre la vida familiar y laboral”. Además, reconoce el cuidado desde su cuantificación en las cuentas públicas.

En este horizonte, Marco (2014) expone que existen programas de desarrollo productivo y emprendedurismo que a pesar de no tener impedimentos formales de exclusión, sus oportunidades y beneficios son aprovechados por hombres, además de que pueden esconder mecanismos de

exclusión desde el cooperativismo al implicar la participación de las mujeres (asociadas) para ser beneficiarias.¹⁵

Los fondos de financiamiento a micro y pequeñas unidades productivas del Banco de Desarrollo Productivo (BDP), bajo la política de desarrollo y la promoción de exportaciones y turismo que favorecen al sector público, privado, comunitario y mixto, de la entidad pública desconcentrada PROMUEVE, y el Programa de Alianzas Rurales de incentivo a la producción en su imbricación con compradores y transformadores, que beneficia a organizaciones de productores, agentes de mercado y municipios son, según resalta Marco, oportunidades sin intención explícita de hacer eco en esta mitad poblacional de manera específica, pero sí las prevé desde su afiliación colectiva.

En el Programa Semilla, específico para fortalecer los derechos económicos de las mujeres, facilitando su acceso a recursos productivos, tierra, bienes de capital y articulación de mercados –con capitales semilla, apoyo financiero de ampliación de activos y capital sobre los dos beneficios anteriores, además de capacitación técnica y en derechos, sobre emprendimientos ya existentes a potenciar–, al ser evaluado muestra alguna mejora en ingresos, capacitación y condiciones de trabajo, como aspectos positivos; y la titulación de tierras y apertura de mercados como aspectos no logrados. Marco lamenta la exclusiva condición de piloto de este plan y su carácter refrendario de la distribución asimétrica entre la ocupación remunerada y de crianza.

Este empeño en el fomento sería fructífero, si se invirtiera en políticas específicas que fueran más allá del simple reconocimiento, como intentara el Programa de Apoyo al Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo

¹⁵ En este punto, más que como un mecanismo de exclusión, el plan puede verse como un remanente que, a pesar de condicionar a este segmento de la población, pueda ser utilizado potencialmente, como se menciona en la parte introductoria.

Digno, que postula la estrategia transversal desarrollada a través de cuatro ejes; en uno de ellos, el de la Promoción de la Igualdad entre Mujeres y Hombres, se reconoce a las mujeres como actores productivos que realizan un aporte a la sociedad y, por lo tanto, se promueve la eliminación de la discriminación en el ámbito laboral por razón de sexo, así como la equidad en el acceso a los beneficios y recursos del trabajo productivo. Los esfuerzos institucionales configuran un campo de posibilidades de fortalecimiento de los derechos económicos de las mujeres, pero aún no consideran sus necesidades específicas ni su alteridad, en tanto reconocimiento del otro en una concepción del tejido complejo de complementariedades, reciprocidades y autonomías dentro de un enfoque comunitario, siendo tomadas en cuenta como parte de organizaciones productivas. Este enfoque comunitario se vio en el Programa Nacional de Atención de Niños y Niñas Menores de 6 años iniciado en 1991, que en 2005 consolidó 1.996 centros, principalmente en el área rural, con una cobertura de 3% del total de niños y niñas menores a 6 años. Programa que terminó a fines de 2005 y no ha sido reemplazado en su totalidad. Los ahora gobiernos departamentales son los responsables actuales y muchos no le dieron continuidad, en el caso del ámbito local, se verifican iniciativas municipales pero aún escasas (Wanderley, 2010).

Tras esta exposición terminamos acercando un sucinto reflejo de la aplicación de esta colosal entidad normativa a partir de un estudio que analiza una estrategia central de transversalización de la equidad de género en el conjunto del PN: el programa de Presupuestos Sensibles al Género e indicadores de género. Esta estrategia busca generar acciones concretas de orientación de la política y el presupuesto público hacia la construcción de la igualdad entre hombres y mujeres. Está orientada a la definición normativa y de política pública de criterios metodológicos, programas y categorías de inversión pública con equidad de género. Su objetivo es la elaboración de

presupuestos públicos sensibles al género (PSG) y la implementación de indicadores de equidad de género en el sistema de planificación del desarrollo, evidenciando que las inversiones focalizadas hacia objetivos género-equitativos representan 0,4% del total del presupuesto y que, de modo específico, las destinadas a promover la igualdad de oportunidades en el empleo son casi inexistentes. ONU Mujeres (2013) refrenda el análisis.

Jiménez (2012), en una sinopsis de las políticas de empleo orientadas a las mujeres, identifica la mayor participación de la mujer en el sector informal con asentamientos dentro del subempleo y decanta la necesidad de asumir responsabilidades familiares más allá del acento dentro del mercado laboral. Para lo que, en Bolivia, menciona la investigadora, se ejecutaron en los últimos 10 años, programas de dos tipos. Por un lado, están los desarrollados para facilitar el mejor funcionamiento del mercado de trabajo (bolsa de empleo y capacitación laboral), resultando en un acotado alcance por el número de participantes; de ahí su limitado impacto a lo largo del tiempo y su significativa focalización hacia grupos sociales vulnerables (jóvenes y mujeres de bajos ingresos). Por otro lado, hubo programas que tenían por objetivo reducir los impactos de una pérdida temporal en los ingresos (esquemas de empleo intensivo), en los que las mujeres conforman la gran mayoría de las personas involucradas y, sin embargo, no fue considerada la centralidad de esta problemática ubicada en su rol de maternidad.

Todos esos tropiezos generan recomendaciones estructurales para la construcción de un modelo de desarrollo y transformación productiva y para la reestructuración de los programas de funcionamiento del mercado laboral, en busca de mayores impactos y alcances hacia la superación de las desigualdades de género, de modo que hombres y mujeres puedan conciliar la vida laboral con la familiar. Al mismo tiempo, han de mejorarse las oportunidades de empleo y

eliminarse la discriminación por maternidad o paternidad, en cada nivel de este bloque específico de recomendaciones.

4. Conclusiones

Limitados por el momento a ciertas acciones tenues, como el fomento al desarrollo productivo y al emprendedurismo a través de diferentes tipos de apoyo (microcréditos, asistencia técnica, búsqueda de mercados, etc.) en el marco del rol asignado al Estado, los avances para revertir las desigualdades de género portan un enorme desafío al tiempo que entrañan el riesgo de caracterizar un Estado aparente. Sin embargo, en el grueso de las políticas públicas, como en los programas de empleo temporal, por ejemplo, no se considera a la mujer como sujeto específico. Más allá de los programas impulsados por ONG's o a través de entidades públicas vinculadas al tema de género, las políticas públicas en Bolivia no consideran desde un enfoque transversal las estrategias de desarrollo (Hernani-Limarino et al., 2012). La brecha de ejecución entre el marco normativo de reconocimiento y las políticas públicas nacionales de materialización está relacionada con la ausencia de lectura de la realidad laboral de las mujeres, atornillada en la informalidad –por las características productivas del país (Wanderley, 2010)– y en los roles sociales del cuidado asignados a ellas.

El desafío quizás implique comprender aspectos más profundos para guiar la formulación de políticas públicas –como los factores no monetarios– e integrales, como intentaran Hernani-Limarino y Mena (2014) y sobre los que de manera escueta puede enmarcarse una caracterización de las políticas públicas en Bolivia. Para profundizar en esta situación, los avances en otras características, como la educación, acusan una brecha entre las políticas de género y las específicas. Analizando la acción contradictoria de la Reforma

Educativa boliviana en torno al eje de interculturalidad y el transversal de equidad de género, se puede afirmar que ésta insiste en la desatención a la intersección entre género, etnicidad y clase, bajo la perspectiva de propiciar igualdad de oportunidades atendiendo la diversidad cultural (Sichra, 2004). Por otra parte, aunque existen datos de menores brechas en la formación superior (según datos del INE)¹⁶, como ocurre con la segmentación laboral horizontal, las mujeres siguen siendo inducidas a estudiar carreras de servicio y continúan teniendo una limitada presencia en especialidades “masculinas”¹⁷, más allá de los programas de alfabetización y post alfabetización que cuentan con 70% de participación femenina.¹⁸

¹⁶ Se trata de 26,61% de mujeres frente al 28,65% de hombres según las Encuestas de Hogares 2011. INE-BID. Disponible en http://www.ine.gob.bo/pdf/EH/EH_2011.pdf.

¹⁷ Mary Marca, directora del Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM). La Razón. 08/03/13. La Paz.

¹⁸ Ramiro Tolaba, director general de Alfabetización y Post Alfabetización. ABI. 06/03/15. La Paz.

Bibliografía

Arnold, D. y Spedding, A. (2005). Mujeres en los movimientos sociales en Bolivia 2000-2003. Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM). La Paz.

Articulación Regional Feminista de Derechos Humanos y Justicia de Género (2011). Informe Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Corporación Humana Chile. Santiago de Chile.

CEPAL (2000). Cuestionario Resuelto por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia sobre la Aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el Documento Final del Vigésimo Tercer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de 2000 para la Preparación de las Evaluaciones y Exámenes Regionales 2010 para la Conmemoración de Beijing + 15. Disponible en www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/8/36338/Bolivia.pdf

CEPAL (2005). Constituciones Políticas y Género. Análisis Comparado en América Latina. Seminario Internacional “Reformas Constitucionales y Equidad de Género”. 21-23 de febrero. Unidad Mujer y Desarrollo Corte Nacional Electoral, Área de Educación Ciudadana. Santa Cruz de la Sierra.

Coordinadora de la Mujer (2006). Mirando al pasado para proyectarnos al futuro: evaluación de políticas públicas de género. Grupo Impresor. La Paz.

Hernani-Limarino, W. y Mena, G. (2014). Entendiendo las desigualdades de género en el mercado laboral: una Aplicación al caso boliviano. Fundación ARU. La Paz.

Hernani-Limarino, W., Seoane, M. y Valencia, Ch. (2012). Producción y

reproducción de desigualdades de género en el mercado de trabajo: un análisis comparativo de Bolivia, Ecuador y Perú. Fundación ARU. La Paz.

Jiménez, E. (2012). Género y las Políticas de Empleo en Bolivia. Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE). Disponible en http://www.remte-bolivia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=94:zdpa&catid=67:zdpa&Itemid=88#_ftnref1

López, R. (2011). Reflexiones y propuestas sobre el régimen laboral y de seguridad social con perspectiva de género. Cuaderno de Trabajo N° 17. Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE). La Paz.

Marco, F. (2014). Derechos económicos de las mujeres en Bolivia: la brecha entre la ley y la realidad. Serie Estudios e Investigaciones 9. Primera edición. Plural Editores. La Paz.

Ministerio de Justicia/Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (2008). Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades "Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien". La Paz.

ONU Mujeres (2013). Inversión pública para la equidad de género en Bolivia. Sistematización de la experiencia: Categorías para el análisis y la orientación de la inversión pública en igualdad de género en Bolivia. Cuaderno de Trabajo 12. La Paz.

Pérez, G. (2015). Análisis de la Implementación de las Políticas Públicas de Género Durante el Gobierno de Evo Morales (2006-2009). Universidad Mayor de San Andrés. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública. Gerencia en la Gestión Pública. Proyecto de Grado. La Paz.

PNUD (2003). Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia. Plural Editores. La Paz.

Rivero, S. (1996). Birlochas. Trabajo de mujeres: explotación capitalista y opresión colonial entre las migrantes aymaras de La Paz y El Alto. Mama Huaco. La Paz.

Sichra, I. (2004). Género, etnicidad y educación en América Latina. Morata. Madrid.

Spedding, A. (1994). Wachu Wachu: cultivo de coca e identidad en los Yungas de la Paz. Hisbol/Coyacapu/Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). La Paz.

Spedding, A. (2004). Kawsachun Coca: economía campesina cocalera en los Yungas y el Chapare. Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). La Paz.

UNFPA (2005). Equidad e Igualdad de Géneros en Bolivia. Una Perspectiva desde la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo del Cairo 1994 y la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Elaborado para el Día Mundial de la Población. La Paz.

Wanderley, F. (2010). Género y Economía. Una mirada a la realidad boliviana. (Presentación en diapositivas).