
LA CUESTIÓN INDÍGENA Y LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO EN BOLIVIA: LA LUCHA CONTINÚA

LAURA GONZÁLEZ GARCÉS*

RESUMEN

En Bolivia, el mantenimiento de elevados niveles de pobreza, la falta de legitimidad del Estado o el aumento del descontento social, componen una situación muy difícil. En estos últimos años se han producido avances en materia de desarrollo social, en política económica y en el proceso de descentralización del Estado, pero tales avances contrastan con las expectativas de cambio que el nuevo marco normativo había suscitado; circunstancia que igualmente se produce respecto a la cuestión indígena y las desigualdades de género, factores cruciales en la explicación de la pobreza. La falta de respaldo a las iniciativas tomadas con políticas y recursos suficientes está en la base del descontento social que subyace a la crisis actual. Un aspecto que puede iluminar otras realidades nacionales de la región.

ABSTRACT

High level of poverty, lack of State legitimacy and growing discontent amid population have brought about an unstable environment to Bolivia. Over the last years some advances have taken place in human and social development, political economy and the decentralization of the State. However, reforms

* Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración, Postgrado en Desarrollo y Ayuda Internacional, Doctoranda en Relaciones Internacionales y Becaria de Investigación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

fell below expectations if one compares the institutional framework and the results it intended to bring about, specially in such important areas like the rights of the indigenous people or the gender inequalities. Lack of support in terms of resources and policies by the government lies at the root of public discontent, this diagnosis being applicable to other countries in the region.

RÉSUMÉ

En Bolivie, la subsistance de hauts niveaux de pauvreté, le manque de légitimité de l'État ou l'augmentation du mécontentement social, composent une situation très difficile. Dans ces dernières années des avances se sont produites en matière de développement social, en politique économique et dans le procès de décentralisation de l'État, mais de telles avances contrastent avec les perspectives de changement que le nouveau cadre normatif avait suscité; circonstance qui se produit également par rapport à la question indigène et les inégalités de genre, facteurs cruciaux dans l'explication de la pauvreté. Le manque d'appui aux initiatives prises avec des politiques et des recours suffisants est à la base du mécontentement social sous-jacent à la crise actuelle. Un aspect qui peut illuminer d'autres réalités nationales dans la région.

Introducción

Bolivia vive hoy un momento de inflexión y cambio a todos los niveles, tanto económico y de desarrollo como político y social. A pesar de las importantes reformas iniciadas a mediados de los años ochenta —fue el primer país que realizó un plan de ajuste estructural, con el que se ganó el apoyo de toda la comunidad internacional— todavía no ha logrado fortalecer plenamente la legitimidad y la eficacia del Estado, ni ha superado los altísimos niveles de pobreza e inequidad existentes, que se han mantenido, e incluso acentuado, en estos últimos años.

La realidad boliviana, al igual que ocurre en el resto de países andinos, sigue siendo una realidad difícil y conflictiva, donde la pobreza y el descontento social, se suman, entre otros problemas, a la falta de credibilidad del Estado, los altos niveles de corrupción o la insatisfacción de las expectativas de la

población. Del mismo modo, se perpetúan las diferencias sociales, principalmente entre población indígena y no indígena, y las desigualdades de género, así como las diferencias entre regiones y entre áreas urbanas y áreas rurales. Diferencias que alcanzan niveles peligrosos para la consolidación de la democracia y la cohesión social.

Por todas estas circunstancias, estudiar la situación actual de Bolivia puede ser muy ilustrativo de lo que está sucediendo en otros países de la Región Andina, como Perú o Ecuador, países donde la problemática indígena, las desigualdades sociales y de género son, de igual modo, altamente representativas.

El artículo que se presenta a continuación consta de tres epígrafes principales. El primero pretende realizar una breve descripción de la actual situación económica, política y social de Bolivia; el segundo presenta ya uno de los temas esenciales del artículo, la cuestión indígena, analizando distintas dimensiones de la diversidad indígena y originaria, así como las diferentes intervenciones del Estado en las últimas décadas; el tercero trata de la situación de la mujer en Bolivia, mostrando algunos indicadores de la equidad de género, distintas dimensiones de la desigualdad y la trayectoria de las políticas de género en los últimos diez años. Por último, se presentan las conclusiones extraídas del análisis y la bibliografía utilizada.

Situación económica, política y social de Bolivia

Una situación económica difícil

Según la clasificación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bolivia pertenece al grupo de países de Desarrollo Humano Medio, aunque por su situación (puesto 114 de 173 países)¹ se encuentra más cerca de los países de Bajo Desarrollo Humano. Con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,653 en el año 2000, Bolivia está lejos del promedio latinoamericano (0,767), aunque en algunos indicadores, como tasa bruta de matriculación combinada, alfabetismo y esperanza de vida, se acerca a dicho promedio. Sin embargo, existe una clara diferencia entre su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y el de la región: 2.424 (\$PPA)² frente a los 7.234 (\$PPA) del conjunto de América Latina

1. PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, Mundi-Prensa Libros S.A., Madrid, 2002.

2. Paridad de Poder Adquisitivo (\$PPA).

Aunque el país ha incrementado su Desarrollo Humano de manera sostenida desde 1975, año en el que tenía un IDH de 0,512, el comportamiento de sus distintos componentes ha sido desigual: mientras que el índice de logro social se ha incrementado a un ritmo elevado —la esperanza de vida ha pasado de 47 a 62 años, la tasa de alfabetización del 63% al 85,5% y la tasa de matriculación combinada del 56% al 70%—, el índice del PIB per cápita ha tenido un crecimiento modesto, incrementándose sólo en un 19%.

El problema fundamental que enfrenta Bolivia, y causa principal de la conflictiva situación social actual, son los elevados niveles de pobreza existentes: según datos del PNUD³, el 63% de la población está por debajo de la línea de pobreza, es decir, no tiene ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, el 37% se encuentra en la indigencia, no pudiendo cubrir ni siquiera sus necesidades alimenticias y el 41,6% vive una situación de pobreza crónica o estructural, acumulando carencias monetarias y no monetarias. Un dato que ejemplifica la gravedad de la situación es que la reducción de la pobreza urbana entre 1990 y 1997, período de mayor crecimiento económico tras las políticas de ajuste y estabilización, no sólo ha sido insuficiente sino que se ha reducido drásticamente a partir de 1993.

Así, el crecimiento limitado del PIB per cápita, su débil impacto en la reducción de la pobreza y la agudización de la crisis económica en el 2001, demuestran la persistencia de graves obstáculos que impiden que el crecimiento de la economía boliviana se traduzca en mayores niveles de desarrollo humano.

De igual modo, persisten grandes diferencias regionales: aunque en los últimos años se observa una tendencia a la disminución de las brechas existentes en términos de esperanza de vida, no ocurre lo mismo en cuanto al PIB per cápita de cada departamento. Así, mientras Santa Cruz, La Paz o Pando han experimentado aumentos muy importantes de su PIB per cápita, en Potosí y Chuquisaca esta variable se ha estancado —en 1998, el PIB per cápita de Potosí sólo representaba el 39% del valor de Santa Cruz⁴—. Por tanto, el Altiplano presenta el mayor porcentaje promedio de ciudadanos pobres (73%) y la región oriental tiene el porcentaje menor (47%).

Por otro lado, las diferencias urbano-rurales son también significativas: en las zonas rurales, el 82% de la población sufre carencias tanto monetarias como

3. *Ibid.*

4. PNUD: *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, Plural Editores, La Paz, 2002.

no monetarias, mientras que las zonas urbanas presentan un 45% de pobres. No obstante, la descentralización administrativa iniciada hace unos años espera lograr una mejor provisión de bienes y servicios a nivel municipal y una mayor eficiencia y equidad en la administración de los recursos.

Para intentar corregir esta situación, en el marco de los “Poverty Reduction Strategy Paper” (PRSP)⁵ impulsados por el Banco Mundial, Bolivia formuló su propia “Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza” (EBRP), la cual parte de una premisa fundamental: “la pobreza, la inequidad y la exclusión social son los problemas más severos que afectan a la democracia y la gobernabilidad en Bolivia”⁶. La Estrategia constituye el marco en el que se alinean las políticas públicas de lucha contra la pobreza. Es un documento abierto, fruto de la participación popular —desarrollada a través del Diálogo Nacional 2000 y el Comité de Enlace, principalmente—, gracias a la cual Bolivia se ha beneficiado de la iniciativa para la reducción de la deuda externa del acuerdo HIPC II, que engloba a los Países Pobres Altamente Endeudados, por un total de 1.300 millones de dólares en 15 años. Fue aprobada en junio del 2001 por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y la cooperación bilateral presente en Bolivia.

El documento establece cuatro acciones estratégicas y tres temas transversales⁷. Entre las acciones se encuentran ampliar las oportunidades de empleo e ingresos de la población pobre; desarrollar sus capacidades productivas; aumentar su seguridad y protección; y aumentar la participación e integración social. Los temas transversales son el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas y originarios; la promoción de la equidad de género; y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente.

Una situación socio-política conflictiva

En el 2001, como consecuencia de una grave enfermedad, el Presidente de la República Hugo Bánzer renunció a su cargo, sucediéndole el entonces Vicepresidente Jorge Quiroga hasta el 30 de junio de 2002, fecha en la que se celebraron las últimas elecciones presidenciales. Las elecciones las ganó Gonzalo Sánchez de Lozada, líder del MNR Nueva Alianza, gracias a la decisión del Congreso, quien en última instancia decidió entre Sánchez de Lozada y Evo Morales, líder del Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la

5. Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (DELP).

6. GOBIERNO DE BOLIVIA: *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, La Paz, 2001.

7. *Ibid.*

Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), quien se dio a conocer por su lucha al frente de los cocaleros.

Mientras Quiroga definió la agenda de su gobierno en un “Plan de Doce Meses”, sobre la base de un pacto de gobernabilidad, transparencia, eficacia y lucha contra la corrupción, los partidos del nuevo gobierno —MNR Nueva Alianza y MIR Nueva Mayoría— suscribieron, el 25 de julio de 2002, una alianza denominada “Plan Bolivia”, cuyo fin era “garantizar la gobernabilidad del país y la profundización y proyección de la democracia boliviana”⁸. De tal manera, formaron un Gobierno de Responsabilidad Nacional, cuyo principal objetivo era crear empleo y generar crecimiento y desarrollo con equidad social.

El Plan de Gobierno 2002-2007 señala doce aspectos fundamentales⁹, entre los que destacan —por su implicación política y social y por su relación con la temática indígena y las desigualdades de género—, enfrentar con determinación el desempleo; desarrollar una política de transformación productiva del agro; luchar frontalmente contra la corrupción; desarrollar acciones para la inclusión social, económica y cultural de quechuas, aymarás e indígenas; y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de la mujer, la igualdad de oportunidades para los jóvenes y el trato justo para los ancianos.

Las explosiones sociales de abril y septiembre de 2000 y los graves disturbios ocurridos en La Paz los días 12 y 13 de febrero de 2003, que causaron 28 muertos y más de 200 heridos, son señales inequívocas de los riesgos que la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social están causando a la democracia: a pesar de los procesos de participación social y descentralización emprendidos y las reformas establecidas, continúan produciéndose graves conflictos sociales motivados por el descontento de amplios sectores de la población, entre otros, los campesinos sin tierra, los productores de coca, los indígenas y originarios, los transportistas y los maestros. Aún así, el Gobierno sigue desarrollando políticas, algunas impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que conllevan más desigualdad y exclusión social, como, por ejemplo, la aplicación del Plan Dignidad, con el que pretende la erradicación de los cultivos ilegales de la hoja de coca y la puesta en marcha de planes de “desarrollo alternativo”, o el último intento fallido de establecer el “impuestazo”, cuya finalidad era gravar el sueldo de los trabajadores más pobres.

8. GOBIERNO DE BOLIVIA: *Plan Bolivia*, La Paz, 2002.

9. *Ibid.*

Por tanto, la situación social que vive Bolivia es muy difícil: a la pobreza, la desigualdad y el descontento social mencionados, se suman, entre otros problemas, la falta de legitimidad, credibilidad y eficacia del Estado, la existencia de altos niveles de corrupción o la insatisfacción de las expectativas de la población, lo que dibuja un panorama muy poco alentador. Como veremos, este panorama es el que están intentado cambiar tanto el movimiento indígena como el movimiento de mujeres, oponiéndose frontalmente a los poderes establecidos.

La cuestión indígena en Bolivia¹⁰

Dimensión demográfica, lingüística e histórica

La diversidad étnica en Bolivia es muy amplia, tanto que no se sabe con exactitud cuántos grupos étnicos existen ni cuántas personas hay en cada grupo. Según el PNUD, “En el año 2000, alrededor del 60% de la población de Bolivia eran quechuas, aymaras, guaraníes, chiquitanos, moxeños, guarayos, y otros tantos pueblos indígenas”¹¹. En la actualidad, se identifican 32 grupos etnográficos, repartidos entre las poblaciones rurales del Oriente, el Chaco y la Amazonía y los pueblos originarios de las tierras altas —aymaras y quechuas—, quienes buscan una identidad específica en función de sus antepasados más originarios, optando por este término que sienten menos despectivo que el término “indígena”.

Apenas existen estadísticas de población oficiales sobre pueblos indígenas y originarios, y en las pocas que se han realizado¹², la variable utilizada ha sido únicamente de carácter lingüístico: las lenguas, idiomas y dialectos son uno de los componentes principales de la diversidad indígena de Bolivia. Tras el censo de 1992, se afirma que el 58% de los bolivianos sabe alguna lengua originaria, de los cuales, el 46% habla también castellano¹³. El quechua y el aymara concentran gran parte de esta diversidad lingüística, comprendiendo respectivamente una tercera y una cuarta parte de la población. Los más de treinta idiomas originarios restantes son hablados sólo por grupos minoritarios que, juntos, apenas suman el 2% de la población total.

10. Capítulo elaborado con información extraída principalmente del *Diagnóstico de Población Indígena y Originaria de Bolivia*, del Banco Mundial.

11. PNUD: *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, Plural Editores, La Paz, 2002.

12. Por ejemplo, el Censo Indígena Rural de Tierras Bajas.

13. ALBÓ, Xavier: *Bolivia Plurilingüe*, CIPCA-UNICEF, La Paz, 1995.

En cuanto a la dimensión histórica de la población indígena y originaria de Bolivia, existen claras diferencias entre tierras altas y tierras bajas: las rebeliones indígenas anticoloniales en tierras altas son parte de la memoria histórica de Bolivia, e influyen de manera evidente en la actualidad, entre otras, la rebelión anticolonial de Tupaj Katari de 1781, la rebelión indígena de Pablo Zárate Willka en 1899 o la insurrección de Jesús de Machaca en 1921.

En los últimos años, el acontecimiento más importante del movimiento indígena de tierras altas es el resurgimiento del katarismo, que se produce cuando los movimientos campesinos indígenas de La Paz y Oruro fundan la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que tuvo su primera aparición pública en 1973, con el “Manifiesto de Tiwanacu”, que reivindicaba el ideario de Tupaj Katari y daba nacimiento a un sindicalismo originario campesino independiente. En 1983, tiene lugar el II Congreso de la CSUTCB, cuya “Tesis Política” plantea la reconquista de la libertad arrebatada en 1492 y la reconstrucción de la historia de la nación boliviana.

Otro momento importante de la CSUTCB corresponde a su lucha por la modificación de la Ley del Servicio de Reforma Agraria (Ley INRA) de 1996, cuando se organizó la denominada “Marcha Histórica” de campesinos originarios de tierras altas e indígenas de tierras bajas, que conmocionó a la opinión pública nacional e internacional por su magnitud y significado. Recientemente, la CSUTCB asumió la lucha del movimiento cocalero de Cochabamba, aunque pronto retomó su característica inicial de entidad de organizaciones indígenas y originarias.

Por otro lado, la cronología histórica de las tierras bajas —la Amazonía y el Oriente— ha sido diferente, sobre todo por su aislamiento étnico y geográfico heredado de la época colonial. A finales de los años setenta comenzó la movilización indígena, cuya finalidad era recuperar el contacto entre los pueblos nativos del oriente boliviano. Así, en 1982, se fundó la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia (CIDOB).

El acontecimiento más importante se produjo en agosto de 1990, cuando la Central de los Pueblos Indígenas del Beni (CEPIB) inicia la “Marcha por el Territorio y la Dignidad”, la cual consiguió del Gobierno decretos favorables para los cuatro primeros territorios indígenas de la Amazonía, entre ellos, Isidoro Securé y Sirionó. Por último, el 2 de julio del 2000, se produjo una nueva Marcha hacia La Paz organizada por los movimientos indígenas de las tierras bajas y los movimientos sindicalizados de las tierras altas, exigiendo la atención a sus demandas territoriales.

A pesar de las diferencias existentes entre ambos movimientos, con el tiempo se han llevado a cabo varias iniciativas para su acercamiento: por ejemplo, el 25 de febrero de 1992 se formó la “Comisión 500 Años de Resistencia a la Oposición, Explotación y Marginamiento” que lanzó, a su vez, la convocatoria de la “Primera Asamblea de Naciones Originarias y del Pueblo”, a celebrarse en La Paz en octubre de ese mismo año. La Asamblea influyó significativamente en la opinión pública, aunque sus objetivos iniciales se vieron trastocados años después por las contradicciones existentes entre las distintas organizaciones indígenas.

Magnitud de la pobreza indígena¹⁴

Respecto a los niveles de pobreza de los pueblos indígenas y originarios, hay algunos datos que revelan la gravedad de la situación: en 1999, el 63,7% de los indígenas bilingües y el 73,5% de los indígenas monolingües estaban por debajo de la línea de pobreza, frente al 48,1% de los no indígenas, es decir, más de 15 puntos porcentuales de diferencia. De igual modo, la incidencia de la extrema pobreza es también mayor entre los indígenas —el 37,1% de los monolingües y el 29,2% de los bilingües frente al 19,8% de los no indígenas—.

Existe también una clara correlación entre el origen indígena y los años de educación cursados: en promedio, los indígenas tienen tres años menos de escolaridad que los no indígenas —9,7 años los no indígenas; 6,5 años los bilingües y 0,4 los monolingües—. La diferencia es aún mayor en el caso de las mujeres indígenas —9,1 años las no indígenas; 5,5 años las bilingües y 0,3 años las monolingües—, lo que demuestra que ellas constituyen uno de los grupos más desfavorecidos de la sociedad boliviana. Además, la falta de escolaridad de la población indígena bilingüe es más de tres veces superior a la de la población no indígena —el 11% los indígenas bilingües frente al 2,8% de los no indígenas—, aunque en esta variable la diferencia fundamental se produce entre indígenas bilingües y monolingües (77,9%), lo que demuestra que la educación básica no está beneficiando a los diferentes grupos étnicos de manera equitativa.

Por último, el análisis de las características de empleo e ingresos pone igualmente de manifiesto importantes diferencias entre población indígena y población no indígena: un mayor porcentaje de indígenas participa en la

14. PSACHAROPOULOS, George y PATRINOS, Harry Anthony (Comp.): *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina*, Banco Mundial, Washington D.C., 1999.

fuerza laboral (57,9% de los indígenas bilingües y 45,3% de los monolingües, frente al 41,2% de los no indígenas), sin embargo, los ingresos de los trabajadores indígenas distan mucho de los ingresos de los no indígenas (189,4 bolivianos por mes los indígenas monolingües; 308,5 bolivianos los bilingües y 479,3 los no indígenas)¹⁵. Por último, existe una fuerte relación entre el origen indígena y el empleo en el sector informal, ya que la población indígena, con menor grado de educación y formación, compone una parte bastante importante del sector informal.

El papel del Estado frente al movimiento indígena y originario

Partiendo de la base de que el reconocimiento de los derechos indígenas y originarios nunca ha sido producto de una política de Estado ni del diálogo entre las partes, sino fruto de la lucha y la presión del movimiento indígena y originario de Bolivia, la intensidad de los avances y los logros producidos ha variado en función del posicionamiento de cada gobierno frente el tema.

Así, con la llegada de la democracia en 1982 y, concretamente desde 1991, se produce un cambio de rumbo en cuanto a la temática indígena y originaria: durante el Gobierno de Jaime Paz Zamora se presentó el “Plan Nacional para la Defensa y el Desarrollo Indígena”, formado por cuatro ejes de acción: reconocimiento y participación; territorio para los pueblos indígenas; desarrollo económico, salud y educación; y legislación indígena. Además, se formuló un Proyecto de Ley Indígena, pero finalmente no se concretó.

El Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada realiza importantes avances en el ámbito legislativo: el más importante lo constituye el Artículo 1 de la Constitución Política del Estado —reformada por la Ley 1585, de 12 de agosto de 1994—, que define a Bolivia como “multiétnica y pluricultural”. A su vez, en el Artículo 171 se reconocen “los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas (...) especialmente los relativos a sus Tierras Comunitarias de Origen”¹⁶. De igual modo, la Ley de Reforma Educativa, en su Artículo 1.5 sostiene que “es intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad socio-cultural del país”¹⁷. Por último, en esta etapa se crearon la Secretaría de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales y la Subsecretaría de Asuntos Étnicos, encargadas de institucionalizar las políticas sobre pueblos indígenas y originarios.

15. *Ibid.*

16. Artículos 1 y 171 de la Constitución Política del Estado, La Paz, 1994.

17. Artículo 1.5 de la Ley de Reforma Educativa, La Paz, 1994.

La Política Nacional Indígena y Originaria denominada “Desarrollo con Identidad” constituye la más importante de las políticas públicas sobre la materia desarrolladas durante la etapa del Presidente Hugo Banzer. De igual modo, destaca también la creación, el 30 de octubre de 2000, del Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, que asume la elaboración de un diagnóstico nacional sobre pueblos indígenas y originarios, a la vez que propone programas nacionales y regionales de desarrollo con identidad y programas locales de gestión indígena y originaria, entre otras iniciativas.

Finalmente, mientras Jorge Quiroga continuó la política de la Administración Banzer, en el actual Gobierno de Sánchez de Lozada, el “Plan Bolivia” contempla como uno de sus objetivos fundamentales “desarrollar acciones para la inclusión social, económica y cultural de quechuas, aymaras e indígenas”¹⁸, aunque es pronto todavía para hacer una valoración, ya que no se ha concretado aún en ninguna acción específica.

La situación de las mujeres en Bolivia

Indicadores de la equidad de género en Bolivia¹⁹

A partir de 1995, el PNUD introduce dos índices compuestos en el Informe de Desarrollo Humano: el primero de ellos, el Índice de Desarrollo de Género (IDG), detalla la desigualdad existente entre hombres y mujeres; y el segundo, el Índice de Potenciamiento de Género (IPG), muestra el grado de potenciamiento de las mujeres en la participación política, la participación económica y los ingresos.

En Bolivia, el Índice de Desarrollo de las mujeres (IDG) respecto al de los hombres es bastante inferior, alcanzando un 0,630 en el año 2002²⁰. Es así en función de los distintos componentes del Índice: en capacidades educativas (0,740), en salud (0,639), pero, sobre todo, en cuanto a la distribución de ingresos (0,510)²¹.

Respecto al Índice de Potenciamiento de Género (IPG), la distribución del poder económico y político entre hombres y mujeres en Bolivia es extremadamente desigual (0,449), sobre todo en cuanto a la distribución del ingreso

18. Punto 10° del *Plan Bolivia*, La Paz, 2002.

19. Apartado elaborado con información extraída principalmente del *Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia 2003*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

20. Un índice con valor 1 equivaldría a la igualdad total entre hombres y mujeres.

21. Datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística en el 2002, con el Censo del 2001.

(0,048) y la participación política (0,370), aunque no tanto con relación a la participación económica, profesional y técnica, donde alcanza niveles bastante elevados (0,928). Sin embargo, esta mayor equidad en la participación económica se refiere únicamente a la población económicamente activa, ya que la distribución ocupacional y el nivel y la calidad de los empleos son muy desiguales. Por último, la carga laboral y la responsabilidad recaen casi equitativamente en hombres y mujeres —sin contar con el trabajo doméstico, claro está—, pero los beneficios se distribuyen de forma desigual, favoreciendo fundamentalmente a los hombres.

Resumiendo, Bolivia ha avanzado en la equidad de género en el último decenio —en 1992, el IDH era de 0,568 y el IDG de 0,552; mientras que en 2001 el IDH fue de 0,641 y el IDG de 0,630—, aunque el avance de sus distintos componentes ha sido desigual: mientras que las diferencias de acceso a la educación de las mujeres han disminuido ligeramente —pasando de 108 en 1992 a 103 en 2001—, en lo que respecta a la distribución de los ingresos, las brechas entre hombres y mujeres se han mantenido e incluso ampliado. El Índice de Potenciamiento de Género también ha tenido una evolución positiva en la última década: el mayor avance se dio en la participación económica y profesional de las mujeres (un 70%), seguido de la participación política (un 15,5% de mejora), mientras que la desigualdad en la distribución de los ingresos ha persistido (sólo un 2,5% de variación).

Algunas dimensiones de la desigualdad²²

En los años noventa, la cobertura educacional se incrementó en Bolivia en todos los niveles, especialmente para las mujeres, aunque sigue existiendo una fuerte determinación del nivel de educación de los hijos en función del nivel de los padres, lo que favorece la transmisión intergeneracional de la pobreza. El acceso a la educación en Bolivia no se puede contemplar como un mecanismo de generación de desigualdades entre mujeres y hombres. No obstante, el sistema educativo sí tiene algunos elementos que causan desigualdad, como por ejemplo, las grandes brechas salariales existentes —relacionadas con los años de educación cursados—, o los estudios universitarios seleccionados por las mujeres —carreras más cortas y peor remuneradas—.

En el ámbito de la salud, Bolivia ha dado pasos decisivos para superar el enfoque madre-niño, impulsando acciones basadas en una visión más integral de

22. Apartado elaborado con información extraída principalmente de los Informes de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), con datos del año 2001.

la salud de la mujer, que incluye la salud reproductiva y entiende el aborto como un problema de salud pública. Uno de los hechos más importantes fue la puesta en marcha, en 1996, del Seguro de Maternidad y Niñez, que lucha contra la mortalidad materna, la forma más cruel de discriminación contra la mujer y uno de los problemas sociales más graves, que refleja el grado de atraso del país.

La violencia contra la mujer es otra de las agresiones más graves, y se produce tanto en el interior del hogar —violencia doméstica— como en el trabajo y la comunidad. No obstante, Bolivia ha realizado importantes avances en materia de legislación contra la violencia a través de, por ejemplo, la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación hacia la Mujer, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres o la Ley contra la Violencia en la Familia. Pero el camino a recorrer es todavía muy largo.

El acceso a la toma de decisiones y la participación política de las mujeres es otra de las desigualdades de género más persistentes en la actualidad. Desgraciadamente, la participación femenina en Bolivia es semejante a la de otros países latinoamericanos: aproximadamente, sólo el 14% de los puestos de la Administración, el 10% de los escaños y el 6% del gobierno pertenecen a mujeres.

Por último, con relación a los aspectos económicos y laborales, la brecha entre mujeres y hombres en capacidad de generación de ingresos es muy alta —más de 50 puntos porcentuales—. Esta diferencia revela hasta qué punto está presente en Bolivia la división sexual del trabajo entre el trabajo productivo o remunerado y el trabajo doméstico o de reproducción. Finalmente, el desempleo afecta de manera distinta a mujeres y hombres, no tanto por diferencias en la tasa de ocupación sino porque la entrada y salida de la fuerza de trabajo son mucho más sensibles para las mujeres, debido a que su oferta es mucho más elástica.

Origen y evolución de las políticas de género en Bolivia (1992-2002)

El proceso de institucionalización de la problemática de género se había iniciado en Bolivia años antes de la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer²³. El acontecimiento más importante entonces fue la creación del Programa Nacional de la Mujer²⁴ dentro del Organismo Nacional del

23. Celebrada en Beijing, en septiembre de 1995.

24. PNUD: *Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia 2003*, Plural Editores, La Paz, 2002.

Menor, la Mujer y la Familia (ONAMFA). En paralelo, se llevaron a cabo un gran número de reformas relacionadas con el tema, como por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Plan Decenal de Acción para la Mujer y la Niñez, o el Plan Nacional de Supervivencia, Desarrollo Infantil y Salud Materna, aunque lamentablemente sólo consideraban el rol materno de las mujeres.

El Programa Nacional de la Mujer identificaba las prioridades fundamentales y los principales obstáculos a los que se enfrentaba la igualdad de género en Bolivia. Entre las prioridades se encontraban la disminución de la mortalidad materna, la mejora de las condiciones educativas y el reconocimiento del rol productivo de las mujeres; mientras que algunos de los obstáculos señalados eran la dispersión de las estrategias relativas a la mujer y la deficiencia de los recursos humanos y financieros del Estado.

En 1993, con el cambio de gobierno, se inaugura una etapa de transformaciones más intensa, poniéndose en marcha las reformas denominadas de “segunda generación”²⁵, entre las que se encuentran la Capitalización, la Ley de Participación Popular, la Reforma Educativa, la Reforma del Estado y la Constitución, y la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Aunque ninguna de las reformas planteaba inicialmente una referencia explícita a la igualdad de género, los logros alcanzados en esta materia no se habrían producido fuera de ese contexto. Ese mismo año se crea la Subsecretaría de Género, dependiente de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales, cuyo objetivo principal era “el logro de la igualdad y equidad sociales para las mujeres en relación con los hombres en el marco del desarrollo humano y sostenible”²⁶.

Para lograr este objetivo, las políticas de igualdad de género se desarrollaron mediante dos estrategias distintas: por un lado, a través de la implementación de medidas de acción positiva a favor de las mujeres; y por otro, a través de procesos de transversalización del enfoque de género en las instituciones del Estado. Durante los dos primeros años se llevaron a cabo acciones destinadas a introducir la problemática de género en la agenda política y sensibilizar sobre el tema en la sociedad. En paralelo, se iniciaron reformas legales tales como la promulgación de la Ley Contra la Violencia Doméstica o la introducción del principio de igualdad de oportunidades en la Reforma Educativa y la Ley de Participación Popular. A su vez, la segunda estrategia,

25. Ibid.

26. SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS DE GÉNERO: *Plan de Trabajo Quinquenio 1993-1997*, La Paz, 1993.

la transversalización del enfoque de género, se inicia con la incorporación de personal técnico de la Subsecretaría de Asuntos de Género en las estructuras del Estado.

Ya en 1995, se celebró la Conferencia de Beijing, en la que Bolivia participó activamente y firmó sin reservas la Declaración. La Subsecretaría de Género asumió el proceso de seguimiento de las recomendaciones de la Plataforma de Acción, siendo una de sus primeras iniciativas la coordinación con el Comité Nacional de Enlace, formado por ONG, para la formulación del Plan de Seguimiento a las Recomendaciones de la Conferencia Mundial. Si bien las acciones de la Subsecretaría se habían concentrado hasta entonces en la sensibilización sobre la problemática de género y la formulación de políticas de acción positiva, tras la Conferencia de Beijing sus ámbitos de acción se multiplican, provocando cierta dispersión. Se desarrollan, además, el Plan Quinquenal 1997-2001 y el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres Bolivianas.

Tras las elecciones presidenciales de 1997, las principales acciones se dirigen hacia el área de la transversalización de género en las políticas públicas: en 1998 se establece el Decreto Supremo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, que plantea la obligación de “impulsar y promover políticas y acciones para el logro de la igualdad de oportunidades”²⁷. Al tiempo, la Subsecretaría se convierte en Dirección General de Asuntos de Género, dependiente del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia.

Una serie de factores, entre otros, la disminución del financiamiento externo, presiones de la cooperación internacional y limitaciones técnicas y presupuestarias, han provocado que la Dirección de Asuntos de Género se sumiera en una grave crisis institucional, caracterizando esta etapa por la falta de continuidad y la pérdida de perfil²⁸. Esta crisis actual debe mucho al intento de transversalizar el género, ya que la mayoría de las veces acaba diluyéndose en la generalidad, pasando a ser un tema secundario, al que ni siquiera se asignan fondos.

Conclusiones

Bolivia vive hoy un momento histórico clave. La difícil situación económica —con elevados niveles de pobreza, desigualdad y exclusión—; la inestabilidad política —que debilita la legitimidad del Estado y la credibilidad del

27. Decreto Supremo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, La Paz, 1998.

28. PNUD: *Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia 2003*, Plural Editores, La Paz, 2002.

Gobierno—; y la conflictiva situación social —manifestada en los altos niveles de descontento de la población—, dibujan un futuro muy complicado.

Las reformas llevadas a cabo en estos últimos años no han dado los frutos esperados. El ajuste estructural, la liberalización económica, la apertura comercial, las privatizaciones, etc., no sólo no han favorecido suficientemente el crecimiento económico sino que, además, han perpetuado las desigualdades sociales. Esto es debido, sobre todo, a que los cambios se han producido en la superestructura, en el marco normativo, en el discurso, pero no se han traducido en acciones concretas que operaran sobre la realidad del país y la calidad de vida de las personas. Circunstancia que se refleja tanto en la cuestión indígena como en las desigualdades de género.

Los logros conseguidos por el movimiento indígena y originario —como el reconocimiento legal de los derechos indígenas y campesinos, la aceptación de la diversidad étnica del país o la concesión de algunas de las demandas exigidas—, no se han plasmado en una mejora real de su situación: los niveles de pobreza de la población indígena y originaria siguen siendo superiores a la media, discriminación que se manifiesta igualmente en cuanto a los años de educación cursados, el salario recibido o la calidad del empleo.

Pero el hecho más grave, denunciado constantemente por los grupos indígenas y los partidos de oposición al Gobierno, es que los poderes del Estado obstaculizan los avances conseguidos. Así, los objetivos planteados en la Ley INRA hace ya siete años —entre otros, acabar con la servidumbre o revertir el latifundio— no se han completado todavía. Entre las medidas utilizadas destacan convenios con los empresarios, fallos judiciales o, recientemente, el traspaso de todos los cargos del INRA al partido del Gobierno.

De igual manera, a pesar de que el reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen se produjo entre 1990 y 1996, hasta ahora sólo se ha titulado una mínima parte de las mismas y no han sido entregadas a los campesinos, a pesar de los millones de dólares donados por la Cooperación Internacional para dicho fin. Y cuando campesinos, indígenas y originarios reclaman sus tierras, la única respuesta que reciben es la violencia de manos de terratenientes o la represión oficial.

No obstante, la lucha de organizaciones campesinas e indígenas continúa. Así, entre sus últimas propuestas, destacan la celebración de un Debate Nacional sobre gas, hidrocarburos y el ALCA, y de una Mesa de Concertación Nacional, que bajo la mediación de la Iglesia, llegue a acuerdos sobre la creación de

una Asamblea Constituyente, las demandas territoriales, las políticas económicas y sociales, la justicia, el cultivo de la hoja de coca y la corrupción.

Respecto a la situación de las mujeres bolivianas, el saldo de las políticas de género en estos diez últimos años es positivo y ha supuesto un salto importante para el país en lo que a capacidades, derechos y equidad de género se refiere. El problema es que estos avances son insuficientes frente a la magnitud de los desafíos planteados.

Entre los logros producidos se encuentran, por ejemplo, la superación del asistencialismo de la Oficina de la Primera Dama; el mayor grado de institucionalidad que ha alcanzado la problemática de género; o la formulación de reformas de última generación. Lamentablemente, la mayoría de estos avances se han quedado en la elaboración de planes y programas con una capacidad muy limitada para traducirse en acciones concretas que operen sobre la realidad boliviana e influyan de manera determinante en la calidad de vida de las mujeres.

Otro de los obstáculos con los que se enfrenta Bolivia en cuanto a desigualdades de género es la débil capacidad de apropiación de espacios y de derechos por parte de las mujeres. La mayor parte de las políticas son formuladas verticalmente y de manera muy jerárquica, en lugar de hacerse de manera horizontal, participativa y consensuada, lo que favorecería el proceso de empoderamiento de las mujeres bolivianas. De igual modo, el movimiento de mujeres que lidera este proceso de cambio debería ser más representativo del conjunto de las mujeres bolivianas, ya que se está demostrando que hay muchos grupos organizados de mujeres que no se sienten representadas por este movimiento oficial, que se ha vuelto algo elitista y excluyente.

Resumiendo, todavía queda mucho camino que recorrer para lograr que indígenas y no indígenas y hombres y mujeres tengan las mismas capacidades, oportunidades y derechos. La lucha contra las desigualdades sociales y de género continúa.

Bibliografía

- ALBÓ, Xavier: *Bolivia Plurilingüe*, CIPCA-UNICEF, La Paz, 1995.
 BANCO MUNDIAL: *Consultando con los Pobres. Reporte de Síntesis Nacional Bolivia*, Washington, D.C., 2000. www.worldbank.org
 BANCO MUNDIAL: *Diagnóstico de Población Indígena y Originaria de Bolivia*, Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, La Paz, 2001 www.coord.rds.org.bo/macpio/cen-doc/BM/INDICE.htm

- BLANES, José: *Descentralización y participación popular en las comunidades aymarás de Bolivia. Reflexiones sobre el futuro de la modernización del Estado*, La Paz, 1999.
- CALVO AYAVIRI, Alfredo: *Análisis de la Situación Socioeconómica de País*, Serie Documentos Técnicos, Organización Panamericana de la Salud, La Paz, junio 2000.
- CEPAL: *Aspectos Económicos de la Equidad de Género*, Séptima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Lima, febrero 2000. www.eclac.cl
- CEPAL: *Desarrollo sostenible, Pobreza y Género América Latina y el Caribe: Medidas hacia el año 2000*, Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, noviembre 1997.
- GOBIERNO DE BOLIVIA: *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, La Paz, 2001. www.ebrp.gov.bo
- GOBIERNO DE BOLIVIA: *Plan Bolivia*, La Paz, 2002.
www.comunica.gov.bo/Ido/documentos/2002725planbolivia.html
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Estadísticas sociales: Resultados Encuesta MECOVI 1999-Pobreza*, La Paz, 2000. www.ine.gov.bo
- JEMIO, Luis Carlos: *Reformas, Políticas Sociales y Equidad en Bolivia*, Serie Reformas Económicas 38, Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa”, Gobierno de los Países Bajos, La Paz, noviembre 1999.
- PEREIRA, Rodney y JIMÉNEZ, Wilson: *Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia*, UDAPE, La Paz. www.udape.gov.bo
- PSACHAROPOULOS, George y PATRINOS, Harry Anthony (Comp.): *Las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina*, Banco Mundial, Washington D.C., 1999.
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, Mundi-Prensa Libros S.A., Madrid, 2002. www.undp.org
- PNUD: *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*, Plural Editores, La Paz, 2002.
- PNUD: *Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia 2003*, Plural Editores, La Paz, 2002.
- PNUD: *El Desarrollo Humano en el Siglo XX boliviano. Una perspectiva histórica*, Cuaderno de Futuro 2, La Paz, 1999.
- PNUD: *Movimientos Indígenas y Pactos de Género*, Cuaderno de Futuro 5, La Paz, 1999.
- SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS DE GÉNERO: *Plan de Trabajo Quinquenio 1993-1997*, La Paz, 1993.