



estado de situación de los
Derechos
económicos, sociales y culturales
en Bolivia al año 2005



Capítulo Boliviano de
Derechos Humanos,
Democracia y Desarrollo

Informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas

ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN BOLIVIA AL AÑO 2005

Informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas

Es una publicación del Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – CBDHDD y la Comunidad de Derechos Humanos - CDH

- Lic. Vladimir Sánchez
Coordinador Nacional CBDHDD

- Lic. Fernando Rodríguez Ureña
Secretario Técnico CBDHDD

- Dra. Mónica Bayá Camargo
Secretaria Técnica CDH

- Responsable de la Sistematización y Publicación:
Tania Nava Burgoa
**Responsable de exigibilidad y justiciabilidad DESC
CBDHDD**

- Depósito Legal:

- Impresión:
Editora "PRESENCIA" • 2334210

- Impreso en Bolivia – julio 2005

Esta publicación se ha realizado con la asistencia financiera de la Comunidad Europea y la Acción Ecu-
ménica Sueca. Los puntos de vista que en ella se exponen reflejan exclusivamente la opinión del Ca-
pítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y, por tanto, no representan en nin-
gún caso el punto de vista oficial de los financiadores.

Índice

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL DERECHO HUMANO
AL TRABAJO EN BOLIVIA 7

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL DERECHO HUMANO
A LA SALUD EN BOLIVIA 65

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL DERECHO HUMANO
A LA VIVIENDA EN BOLIVIA 111

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL DERECHO HUMANO
A LA EDUCACIÓN EN BOLIVIA 137

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL DERECHO HUMANO
A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN BOLIVIA 181

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS
DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES 189

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS
SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS EN BOLIVIA Y
LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES 215

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS MUJERES EN BOLIVIA 235

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS
HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE TIERRAS BAJAS EN BOLIVIA 287

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE
PUEBLOS INDÍGENAS, AFECTADOS POR LAS INDUSTRIAS DE LA MINERÍA,
GAS Y PETRÓLEO Y EL CASO DE LAS FAMILIAS CAUTIVAS EN EL CHACO BOLIVIANO 307

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LOS AFRODESCENDIENTES EN BOLIVIA 323

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS/OS JÓVENES EN BOLIVIA 333

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LOS MIGRANTES EN BOLIVIA 347

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LOS REFUGIADOS EN BOLIVIA363
INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN BOLIVIA369
INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES DE LAS PERSONAS QUE VIVEN CON EL VIH Y SIDA EN BOLIVIA383
INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA COMUNIDAD GLBT EN BOLIVIA387
INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN BOLIVIA.389
INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN BOLIVIA395
INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR EN BOLIVIA405

Presentación

Informe Alternativo de la sociedad civil de Bolivia ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

El presente, constituye el segundo Informe Alternativo de la sociedad civil ante el Comité del PIDESC. El primero, resultó una novedosa experiencia pues hasta ese momento, las organizaciones de la sociedad civil, no habían hecho uso de los mecanismos de seguimiento de los tratados de las Naciones Unidas.

Las Observaciones y Conclusiones y Recomendaciones del Comité del Pacto al Estado boliviano que se lograron a partir de ese Primer Informe, motivaron a las organizaciones para hacer seguimiento a las mismas, lo cual redundó en la fundamentación de la demanda social (vgr. temática de tierras), leyes (vgr. Ley del Trabajo Asalariado del Hogar) y propuestas de políticas públicas (vgr. Políticas de Salud Sexual y Reproductiva).

Estos logros, nos llevaron diseñar un proyecto de elaboración del Segundo Informe Alternativo, entendiendo a este informe como una oportunidad para:

- a) la investigación especializada en DESC;
- b) la realización de acciones educativas con los colectivos a los cuales se les presentaba el informe
- c) y la difusión que permitió una importante participación de organizaciones al momento de presentar el informe en nueve seminarios taller de presentación y discusión del documento en las capitales departamentales de todo el país.

El diseño y las investigaciones especializadas se llevaron a cabo durante el segundo semestre del 2003.

En esta etapa participaron elaborando sus documentos de seguimiento a las recomendaciones del Primer Informe, instituciones especializadas en DESC:

- a) Centro de Desarrollo Laboral Agrario CEDLA - Derecho al Trabajo
- b) Red Habitat - Derecho a la Vivienda
- c) Acción Internacional para la Salud (AIS-Bolivia) - Derecho a la Salud
- d) Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa CEBIAE - Derecho a la Educación
- e) Católicas por el Derecho a Decidir CDD - Derechos sexuales y reproductivos y lucha contra la violencia hacia las mujeres
- f) Defensa de Niños/as Internacional DNI - Bolivia. Derechos de niños/as y adolescentes
- g) Asociación de Instituciones de Promoción y Educación AIPE - Derecho a la alimentación

El resultado de las investigaciones de estas instituciones expertas, se llevó a una publicación que denominamos Informe de Medio Término

Seguimiento a las recomendaciones al Estado boliviano por el Comité del PIDESC.

Esta publicación a su vez se convirtió en el material de base para la discusión de estos informes en las nueve capitales de departamento, en las que los especialistas, denominados por el Capítulo Boliviano como Relatores de la Sociedad Civil, exponían sus conclusiones. En muchos casos se incorporaron al Informe Intermedio, nuevos datos y apreciaciones que enriquecieron el trabajo iniciado por los siete Relatores de la Sociedad Civil.

El documento que llega a sus manos entonces ha implicado la participación de 445 personas, 186 hombres, 259 mujeres de 236 Instituciones de la sociedad civil, lo que hace de los participantes una muestra significativa de la sociedad civil en la discusión de los datos del Segundo Informe Alternativo.

Cabe resaltar que este proceso duró diez y ocho meses, desde el diseño de las investigaciones hasta la conclusión del Informe Final.

Por otra parte el proceso generado, llevó a que actores sociales específicos como:

- a) Privados de libertad
- b) Gays, lesbianas, bisexuales y transexuales
- c) Migrantes y Refugiados
- d) Personas que viven con discapacidad
- e) Jóvenes
- f) Personas viviendo con VIH y SIDA
- g) Pueblos Indígenas
- h) Afrodescendientes
- i) Trabajadores y trabajadoras del hogar
- j) Adultos Mayores
- k) Mujeres

decidieran incorporarse en el informe. Estos actores tuvieron como puntos focales a las siguientes instituciones:

- a) Capacitación y Derecho Ciudadano CDC
- b) Adesproc Libertad
- c) Mesa Técnica de Migraciones
- d) Confederación Boliviana de Personas con Discapacidad COBOLDI
- e) Colectivo Juvenil Decide
- f) Fundación + Vida
- g) Centro de Estudios Sociales y Agrarios CESA
- h) Centro de Estudios Jurídicos y de Investigación Social CEJIS
- i) Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar de Bolivia FENATRAHOB y Fundación Solón
- j) Interacción y Desarrollo
- k) Coordinadora de la Mujer

De esta manera, 11 actores sociales decidieron participar en el Segundo Informe Alternativo ante el Comité del PIDESC presentando el Estado de Situación de la realización de sus Derechos enriqueciendo con sus aportes el mencionado Informe. Cabe destacar que también para el caso, la elaboración de estos informes estuvo acompañada por procesos de difusión y capacitación.

Ponemos en vuestra consideración el producto de este esfuerzo que sin duda dejó importantes aprendizajes. Esperamos que las nuevas recomendaciones que emerjan del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al Estado boliviano, sirvan -como ocurriera con el Primer Informe Alternativo- como un nuevo acicate para la vigilancia de la realización de los DESC en Bolivia.

Firman todas las instituciones participantes

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL DERECHO HUMANO AL TRABAJO EN BOLIVIA



Autor: CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO (CEDLA)

INTRODUCCIÓN

El presente informe tiene el propósito de mostrar la situación del ejercicio del derecho humano al trabajo en Bolivia durante el período 2000 - 2004. El informe tiene como marco las recomendaciones planteadas por el Comité de Seguimiento del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) al Estado boliviano. Las recomendaciones tienen relación con *las oportunidades de empleo, la reducción del desempleo, el mejoramiento de las condiciones laborales de las trabajadoras del hogar, la supresión del trabajo forzoso, el derecho a una remuneración justa y el derecho a la huelga.*

Este informe contiene dos partes: en una primera se analiza la situación reciente del empleo y las condiciones laborales en Bolivia como marco necesario para comprender el estado del derecho humano al trabajo y en una segunda parte, se describen los retrocesos y avances en la normativa y las políticas públicas vigentes con relación al ejercicio de los derechos señalados en las recomendaciones.

Las premisas que guían este informe son las siguientes:

- El derecho humano al trabajo comprende aquel principio universal por el que todas las personas, hombres y mujeres, tienen acceso a un empleo pleno que les permita una existencia digna, vale decir, un empleo protegido y con todos los derechos laborales vigentes.
- Los derechos laborales constituyen el conjunto de derechos individuales y colectivos que garantizan las condiciones adecuadas de

trabajo en las que se desenvuelven los trabajadores. Los derechos individuales comprenden el ejercicio de una jornada de trabajo de 8 horas diarias, una remuneración justa, acceso a la seguridad social, jubilación, cobro de aguinaldo, ropa de trabajo y otros derechos propios de todos los trabajadores. Los derechos colectivos a su vez se refieren a la libre conformación de sindicatos, la afiliación sindical, fuero sindical, el derecho a la huelga y la negociación colectiva.

El informe fue elaborado con base en la información estadística disponible y estudios realizados fundamentalmente por el CEDLA. Cabe mencionar el rezago significativo en que recae la información oficial, impidiendo contar con datos actualizados.

1. SITUACIÓN DEL EMPLEO Y LOS DERECHOS LABORALES EN BOLIVIA

El programa de ajuste estructural y las reformas al Estado aplicadas desde 1985 no promovieron las condiciones para el desarrollo de la actividad económica y la mejora de la productividad en el país. Contrariamente, tuvieron efectos negativos sobre las condiciones de trabajo y de vida de la población. En el país, la ausencia de una visión de desarrollo, la persistencia de políticas restrictivas dirigidas a mantener la estabilidad de precios, los caminos bajos que ha seguido la reestructuración productiva y la concentración de las inversiones en sectores que no conducen a un crecimiento económico de base amplia, configuraron una estructura y funcionamiento del mercado laboral que mantiene un escenario restrictivo para el empleo, la mejora de los ingresos laborales y otras condiciones de trabajo en el mediano y largo plazo¹

¹ Escobar de Pabón, Silvia. Dossier estadístico de empleo, condiciones laborales y dimensiones de género. CEDLA, 2004

La situación actual del empleo en Bolivia refleja las tendencias señaladas. El contexto actual está marcado por una aguda crisis económica y productiva, una creciente liberalización de los mercados y flexibilidad laboral, así como por la acelerada integración comercial global en un entorno desfavorable. Este conjunto de procesos han generado la disminución del ritmo de creación de empleos asalariados estables y la sistemática pérdida de derechos. La flexibilidad creciente, estimulada desde el Estado por las políticas de libre contratación y la ausencia de fiscalización en el cumplimiento de las normas contenidas en la Ley General del Trabajo vigente, ha supuesto la desregulación de facto del mercado laboral, proceso que está asentado en la amplia difusión de estrategias empresariales de reducción de costos laborales.

Este proceso ha intensificado el riesgo del desempleo y los grados de explotación de los trabajadores en todos los sectores del mercado de trabajo, donde el subempleo por ingresos afecta a dos tercios de la población ocupada. Así también, el fuerte crecimiento del trabajo por cuenta propia ha reducido el ingreso medio de los trabajadores no asalariados; lo que ha inducido a comerciantes minoristas, pequeños productores urbanos y trabajadores independientes en servicios a aumentar sus niveles de autoexplotación, en busca de umbrales de ingreso necesarios para su sobrevivencia.

Estas condiciones afectan tanto a hombres como mujeres trabajadoras, sin embargo, persisten fuertes desigualdades entre los géneros, por efecto de la profundización de los procesos de segregación y discriminación laboral en contra de las mujeres, quienes son marginadas cada vez más en trabajos de poca calidad, mal pagados y desprotegidos.

Como rasgo característico de esta época, al deterioro creciente de las condiciones laborales, lo denominamos precarización del empleo. Este se expresa en el crecimiento del subempleo, la ampliación de jornadas de trabajo por encima de

las condiciones reguladas legalmente, incremento del trabajo a tiempo parcial involuntario, cambios en las formas de contratación que generan inestabilidad laboral o trabajo domiciliario, aplicación de formas de pago a destajo o realización de contratos por obra y bajas remuneraciones que tienen como consecuencia cambios regresivos en la distribución de los ingresos. Además, este proceso de precarización está acompañado por una creciente disminución de prestaciones sociales de corto y largo plazo (salud, seguridad social), la pérdida sistemática del derecho a la libre asociación, el derecho a la huelga y el fuero sindical y la constante amenaza del desempleo abierto.

En esta primera parte se analizan los rasgos principales de los cambios en las condiciones del mercado laboral boliviano, durante el período 2000 – 2004 sin perder el horizonte de un período más largo que comienza el año 1985.

1.1. Características del empleo 2000 – 2004²

Características y composición de la oferta laboral

La oferta laboral o la población económicamente activa en el período de referencia experimentó un acelerado crecimiento, manteniendo una tasa similar a la década de los años 90 que fue del 6% anual en promedio. En particular, la oferta laboral femenina creció en 7,6%, develando uno de los rasgos centrales del trabajo contemporáneo en Bolivia, cual es la incorporación casi masiva de la mujer a los mercados de trabajo. Siguiendo esta tendencia, la tasa de participación laboral de la mujer en el 2001 llegó a 47%, con relación al 38% del año 1992. Esta mayor participación se debe esencialmente a la contracción de los ingresos familiares por efecto del desempleo y/o inestabilidad laboral de los jefes de hogar hombres, en un contexto de profundización de la crisis económica que, desde 1999, repercutió en un ajuste del mercado de trabajo por el lado del empleo y los salarios.

² Acápite elaborado con base en "La situación del trabajo y género en Bolivia" en: Berger, Silvia (Coord). Inequidades, pobreza y mercado de trabajo: Bolivia y Perú. Proyecto Género, pobreza y empleo en América Latina, OIT, Lima, 2003 y Escobar de Pabón, Silvia. Dossier estadístico de empleo, condiciones laborales y dimensiones de género. CEDLA, 2004.

Más mujeres y jóvenes en el mercado de trabajo

Gran parte de la oferta laboral está constituida por población joven (10 a 35 años). Junto al aumento de la Población Económicamente Activa se produjo un significativo crecimiento de la población menor a 15 años que, por lo general, tuvo como espacio de trabajo, las actividades informales que se caracterizan por la oferta de empleos desprotegidos. En este sentido, el trabajo infantil actualmente es una expresión dramática de las estrategias familiares de generación de ingresos y de los riesgos de deserción escolar y de inserción laboral precaria que amenaza el futuro de los niños y adolescentes en el área urbana y rural.

Crece el desempleo estructural

El crecimiento de la oferta laboral contrasta con el ritmo lento de generación de empleo en la economía, agravado por la recesión económica que vive el país y la adopción de medidas empresariales dirigidas a la reducción del número de trabajadores permanentes. Este desequilibrio, acentuado por la pérdida de dinamismo de las actividades que hacen uso intensivo de mano de obra (industria, agropecuaria y construcción) se tradujo en un crecimiento alarmante del desempleo.

En el período de referencia, la tasa de desempleo urbano se elevó a niveles de dos dígitos. Según proyecciones del CEDLA, el año 2004, la tasa de desempleo urbano llegó hasta el 13,9% en contraste con el 9,24% registrado el año 2001. En términos absolutos, 362 mil personas no pudieron acceder a un puesto de trabajo en el último año. En general, este fenómeno afecta más a la población joven comprendida entre los 15 y 29 años, a las mujeres (ampliándose en este caso hasta los 34 años), a la población con mayor grado de instrucción (desempleo ilustrado) y a la población masculina mayor a 40 años que afronta mayores dificultades para encontrar un nuevo empleo. Un rasgo central del desempleo urbano en la actualidad, es el crecimiento de la tasa de cesantía.

El subempleo se amplía

La situación del desempleo urbano en el país adquiere connotaciones más críticas si se considera los niveles de subempleo que afectan a un porcentaje importante de la población ocupada. La información disponible para el año 2001, muestra que un 36% de la población ocupada se encontraba subutilizada tomando en cuenta el número de horas de trabajo (jornada involuntaria inferior a las 35 horas semanales. A su vez, el subempleo por ingresos se amplía al 62%, y comprende a todos aquellos trabajadores que perciben un monto inferior al costo de la canasta normativa alimentaria (Bs. 800).

Más empleo en el sector informal

El bajo ritmo de crecimiento de la economía boliviana, su composición centrada en sectores intensivos en capital y la ausencia de políticas de desarrollo productivo, se traduce en la reducida generación de nuevos empleos formales y estables. Esto ha llevado a la población a desplegar estrategias de sobrevivencia y en particular, estrategias familiares de trabajo que se expresaron en una mayor incorporación de miembros de la familia en el sector informal.

En el año 2001, 65 de cada 100 nuevos empleos fueron creados por las actividades económicas informales y 32 por el sector empresarial y estatal. De los empleos generados en el sector informal, 57 correspondieron a las unidades económicas familiares y 8 a unidades semiempresariales. La característica esencial de estos empleos es su precariedad y desprotección legal, que se traducen en bajos ingresos, largas jornadas de trabajo, eventualidad y la ausencia casi absoluta de ejercicio de derechos laborales. En este panorama, el empleo femenino resulta más afectado por cuanto 75 de cada 100 mujeres ocupadas desarrollaron su trabajo en el mundo informal. En perspectiva, esta situación define la tendencia hacia una mayor segregación de la mujer en el acceso al empleo.

CUADRO 1: Bolivia, ciudades capitales (1), estructura de la población ocupada por sector del mercado de trabajo, según sexo. 1992 - 2001

SECTOR DEL MERCADO DE TRABAJO	POBLACIÓN OCUPADA			ESTRUCTURA PORCENTUAL					
	Total	Hombres	Mujer	% FILA			% COLUMNA		
				Total	Hombres	Mujer	Total	Hombres	Mujer
TOTAL 1992	996.542	551.338	445.203	100,0	58,3	41,7	100,0	100,0	100,0
Sector Estatal	154.665	101.639	52.826	100,0	65,8	34,2	15,5	17,5	12,7
Sector Empresarial	209.179	161.103	48.076	100,0	77,0	23,0	21,0	27,7	11,8
Sector Semiempresarial	188.787	144.056	42.731	100,0	77,1	22,9	18,7	24,8	10,3
Sector Familiar	386.725	170.614	216.111	100,0	44,1	55,9	38,8	29,3	52,0
Servicio Doméstico	59.186	3.727	55.459	100,0	6,3	93,7	5,9	0,6	13,4
TOTAL 2001	1.440.061	868.788	571.273	100,0	53,0	47,0	100,0	100,0	100,0
Sector Estatal	195.239	111.855	83.384	100,0	57,3	42,7	11,9	12,9	10,8
Sector Empresarial	377.363	271.118	106.245	100,0	71,0	29,0	23,0	31,2	13,8
Sector Semiempresarial	236.806	168.851	68.955	100,0	70,5	29,5	14,4	19,2	9,1
Sector Familiar	741.619	314.824	426.795	100,0	42,5	57,5	45,2	36,2	55,3
Servicio Doméstico	89.034	4.132	84.902	100,0	4,6	95,4	5,4	0,5	11,0

(1) Capitales de departamento y El Ajo. No incluye Cobija en 1992.

Los totales presentan diferencias en función de los casos sin respuesta en las variables utilizadas.

FUENTE: Encuesta Integrada de Hogares, INE, 1992; MECOVI, INE, 2001

Elaboración: CEDLA

Menos empleo productivo y más empleo terciario

Con el aumento del empleo informal se aceleró la terciarización del empleo en el país, es decir, la presencia de un mayor número de ocupados en el comercio y los servicios, particularmente en pequeñas unidades económicas. En el año 2001, el 54% de la población ocupada estuvo ligada al comercio y los servicios en contraste a una disminución paulatina del empleo en la manufactura que en ese año, descendió hasta el 15% en el caso de los hombres y el 12% entre las mujeres. El empleo en la construcción, experimentó también una aguda contracción en el 2001 (7%) y muestra cifras negativas hasta el 2004.

El trabajo asalariado disminuye

Otro rasgo del empleo urbano tiene relación con la disminución del empleo asalariado que para el año 2001 llegó a 46%, luego de haber mostrado una participación del 54% en el año 1992. En el caso de las mujeres, la participación se mantuvo en torno al 32%. De este porcentaje, 7 de cada 10 asalariadas se encontraban en actividades terciarias, ubicadas principalmente en los servicios públicos del Estado y los servicios personales directos; lo que indica las dificultades de acceso de las mujeres a empleos productivos.

En general, menos empleo asalariado en un contexto de uso flexible de la fuerza laboral, significa una preocupante reducción de las condiciones para el ejercicio de derechos laborales, con la consiguiente ampliación del trabajo precario y desprotegido asentado esencialmente en el mundo del trabajo independiente y por cuenta propia.

Más trabajadores no calificados

Un aspecto que refuerza el carácter precario del empleo en Bolivia, es la creciente concentración de trabajadores en las ocupaciones que exigen menos calificación en su desempeño. Justamente en el año 2001, el 75% de la población ocupada se encontraba desempeñándose en tareas de escasa calificación, expresando la consolidación de una estructura ocupacional esquiva a procesos de movilidad ocupacional y la mejora de las condiciones laborales.

Este recuento de los rasgos sobresalientes de la situación del empleo en Bolivia, revela una situación crónica de inseguridad en el empleo y/o en los ingresos y una mayor desprotección social de los trabajadores que da lugar —con más fuerza que antes— a situaciones de desintegración social, en un movimiento constante de inclusión y desafiliación que ha llevado al empo-

breimiento de la población en los principales centros urbanos del país.

La migración laboral fue persistente

Sin duda, la migración interna, impulsada entre otros factores principales por motivos laborales, continuó durante el período de referencia, ratificando la tendencia del proceso permanente de expulsión de habitantes de las áreas rurales en general y de ciudades deprimidas económicamente como Potosí y Oruro hacia las ciudades capitales del eje central urbano del país. Según datos del Censo de Población y Vivienda del 2001, las ciudades de Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba captaron gran parte de los movimientos migracionales, incidiendo fuertemente en la dinámica de la oferta laboral y en la estructura ocupacional de estos centros urbanos.

Concomitante con este proceso, los movimientos migratorios internacionales, de carácter más definitivo que temporal, se acentuaron durante el período, siendo las razones laborales y la búsqueda de mejores condiciones de vida, las principales argumentos de la emigración. Algunos datos de las oficinas de migración departamentales dan cuenta que desde el año 2000 hasta la fecha creció considerablemente el número de ciudadanos que efectivizaron su salida, a países extranjeros. España, Francia y EE.UU. aparecen como los destinos principales, mientras que Argentina y Brasil figuran entre los países latinoamericanos donde se dirigen los flujos de más larga data.

A su vez, datos de la Dirección de Asuntos Externos de la Cancillería revelaron que, hasta el año 2004, 1.628.821 bolivianos radican en otros países, debido a que "muchos perdieron la fe en el país, decidieron buscar nuevos horizontes y fundamen-

talmente mejorar sus condiciones de vida". Argentina es el país con mayor número de emigrantes bolivianos (947.503) seguido de Brasil (250 mil) y Estados Unidos (160.323). Información extraoficial da cuenta de un mayor número de residentes bolivianos, por ejemplo, en la Argentina habitaría alrededor de 1 millón y medio de connacionales.

1.2 Situación de las condiciones laborales 2000 - 2004³

1.2.1. Estabilidad laboral

Uno de los principales efectos de la amplia difusión de formas flexibles de uso de la fuerza laboral en el país, fue la disminución constante de la proporción relativa de los trabajadores con contratos por tiempo indefinido. Información disponible para el año 2001, muestra que 7 de cada 10 trabajadores contaba con una seguridad relativa en el empleo. Al respecto es necesario advertir que no existe una medición adecuada del indicador de estabilidad laboral en las encuestas de hogares. Sin embargo, el examen de otras variables permite aseverar que la estabilidad laboral es una de las condiciones que más se ha deteriorado con el tiempo. Una de estas variables revela que de cada 10 trabajadores, 4 no estaban registrados en planillas de las empresas empleadoras, lo que muestra la situación crítica que caracteriza a la estabilidad laboral.

Analizando la estabilidad laboral por sectores, puede constatarse que, en el año 2001, los trabajadores asalariados de los sectores semiempresarial con el 61% de ocupados permanentes y empresarial con el 71%, se perfilan como los más vulnerables a la incertidumbre laboral, en particular en los rubros de la manufactura y del comercio, restaurantes y hoteles.

CUADRO 2: Bolivia-Ciudades capitales: Asalariados según estabilidad laboral por sectores de mercado de trabajo.

	1992	2001
Total	78.0	72.0
Estatual	92.8	87.1
Empresarial	74.3	70.7
Semiempresarial	66.7	60.8

Fuente: EIH-1992, Mecovi - 2001, INE. Elaboración CEDLA.

³ Acápite elaborado con base en el Dossier estadístico de empleo, condiciones laborales y dimensiones de género. Escobar, Silvia, CEDLA, 2004

La tendencia a la inestabilidad acentúa a su vez la disminución en la antigüedad media en el empleo reduciendo considerablemente la posibilidad de una vida laboral en ascenso a partir de la promoción por tiempo de servicio y capacidad; de esta manera se configura trayectorias erráticas y vulnerables donde la experiencia y capacidad ya no son apreciadas ante la creciente adopción por parte de los empresarios de una estrategia de ahorro en los costos laborales directos e indirectos, la preferencia por el empleo temporal y la externalización de algunas fases del proceso de producción.

Para 1992, la ola de despidos había dejado como saldo una antigüedad promedio muy baja entre los asalariados (6.6 años). Asimismo, en el trabajo independiente, familiar y por cuenta propia, también el promedio de duración en un empleo había disminuido a 7.8 años. Para el año 2001, la situación tendió a agravarse por cuanto el promedio de antigüedad disminuyó en dos años adicionales, con peores resultados para los obreros que no superan los 3 años de permanencia en un empleo. El punto de inflexión se sitúa en torno al tramo de 2 a 3 años de antigüedad en todas las categorías de asalariados y en los distintos sectores de la economía, un rasgo que puede estar asociado a las prescripciones de la normatividad laboral en cuanto al carácter indefinido de una contratación que se renueva por dos veces consecutivas. Todo esto condujo a la configuración de una tendencia a una mayor movilidad e inestabilidad laboral.

En general, durante el período, las diferencias en el promedio de permanencia entre hombres y mujeres fueron poco relevantes, impactando en ellos de manera similar la incertidumbre que emerge del empleo temporal, en muchos casos, como la única forma de empleo, tal como ocurre con los trabajadores más jóvenes para quienes el trabajo permanente es una forma contractual poco frecuente.

1.2.2. Jornada de trabajo

Durante el período de análisis, el comportamiento de la jornada de trabajo experimentó algunos cambios que parecen mostrar una mejora en este indicador. En los primeros años de la década del 90, las jornadas semanales de trabajo se incrementaron en todos los sectores del mercado laboral elevando el promedio a 48 horas, siendo mayor en los sectores empresarial y semiempresarial, donde la jornada promedio estaba por encima de las 52 horas. Contrariamente, en el 2001 las jornadas disminuyeron a un promedio de 43 horas en todos los sectores y rubros de actividad, revelando de esta manera un aparente progreso en el cumplimiento de la norma laboral en cuanto a la jornada laboral (48 horas semanales en hombres y 40 para mujeres). Sin embargo, este fenómeno de disminución se explica fundamentalmente por la crisis, la recesión económica iniciada en 1999 y un aumento del empleo a tiempo parcial que disminuye las horas promedio, ocultando la situación de disponibilidad permanente a la que se somete un alto porcentaje de los trabajadores.

Cuadro 3: Bolivia – ciudades capitales: Jornadas semanales promedio según sector del mercado de trabajo y actividad

	1992	2001	% ocupados con jornada mayor a la norma
Total	48	43	42
Estatad	41	40	10
Empresarial	52	49	40
Semiempresarial	51	47	40
Familiar	46	38	31
S. Doméstico	58	53	90
Total	48	43	
Industria Manufac.	48	42	36
Construcción	51	48	43
Transp. y Comunic.	61	56	60
Comercio, Rest. Hot.	50	42	34
Serv. Soc. y comunales	42	39	38
Otras Ramas	48	41	40

Fuente: Elaboración propia con base en EIH-1992, Mecovi – 2001, INE.

Considerando a los ocupados que tienen jornadas semanales superior a la norma se evidencia que el 42% está sujeto a esta condición en los sectores empresarial y semiempresarial, resultado de la adopción de modalidades de remuneración flexible basadas en indicadores de productividad. Esto quiere decir que, los asalariados en estos sectores, trabajan bajo la presión de cuotas de producción que los obliga a extender su jornada, la misma que no es reconocida para el pago de horas extraordinarias (Escobar de Pabón, 2003). A este hecho debe sumarse que el temor al despido se convirtió en el principal factor de disciplinamiento de los trabajadores, posibilitando de esta manera la profundización de la flexibilidad horaria en estos sectores. El comportamiento mostrado por los trabajadores del sector familiar fue diferente. La jornada semanal disminuyó de 46 a 39 horas debido por una parte, al aumento de trabajadores —en su mayoría mujeres y jóvenes— que participaron en pequeñas actividades con escasos medios o en condición de familiares no remunerados para trabajar en jornadas parciales o por horas. Por otra parte, esta disminución se explica por la caída de la capacidad de compra de los hogares (demanda) que incidió de manera significativa en la reducción involuntaria de las horas promedio de trabajo en este sector.

Este panorama quedaría incompleto, si no se menciona a sectores como la construcción, el servicio doméstico o a rubros como el beneficiado de la castaña, el transporte y la agricultura capitalista; donde la jornada promedio semanal supera normalmente las 48 horas y que no tiene como correlato un incremento de los salarios. Asimismo, desde la dimensión del trabajo femenino e infantil, también es fácilmente observable la extensión de la jornada de trabajo, por su mayor inserción en actividades como el servicio doméstico que exigen jornadas superiores a las 50 horas.

1.2.3. Salarios e ingresos

A partir de 1993, la información disponible da cuenta de la recuperación de los salarios e ingresos en todos los sectores del mercado de trabajo, efecto principalmente de las bajas tasas de inflación que pasaron a situarse a niveles de

un dígito hasta el 2004. Esta recuperación sin embargo, no significó precisamente una mejora en los niveles salariales y la capacidad de compra de los salarios.

Para mostrar lo señalado y otros aspectos diferentes de la situación de los salarios e ingresos, acudiremos a dos indicadores adicionales: la mediana (monto promedio que percibe el 50% de la población) y su equivalente en unidades de canasta normativa alimentaria (CNA).

^a La mitad de los trabajadores perciben ingresos inferiores al promedio

Tanto en 1992 como en el año 2001, el 50% de la población ocupada percibía un ingreso por debajo del promedio. En este último año, la mediana de ingresos apenas representaba el 60% del ingreso promedio estimado en 1.400 bolivianos, descubriendo de este modo, la extensión e intensidad del problema de los bajos ingresos entre la población ocupada. Este indicador estaría revelando la distancia entre los ingresos que percibe un reducido grupo de trabajadores calificados (16%) y el resto de la fuerza laboral (84%).

^a Nueve de cada diez ocupados tiene un ingreso medio inferior a la canasta básica

Habida cuenta de la existencia de 1.7 ocupados por hogar y que el costo de la canasta alimentaria es equivalente al 50% del valor de la canasta de consumo total, se asume que cada preceptor de ingresos debiera contribuir, al menos, con el equivalente a una Canasta Normativa Alimentaria (Bs. 800) para cubrir los costos de una canasta básica de bienes y servicios. Con estos parámetros la situación que se observa ya en el año 2001, es muy crítica.

Entre 1992 y 2001, el ingreso promedio del total de los ocupados apenas aumentó de 0.9 a 1.1 Canastas Alimentarias (CNA). Teniendo en cuenta que el 50% de los trabajadores percibe un ingreso inferior al promedio, es posible concluir que con los salarios vigentes, una gran mayoría de los hogares no está en capacidad de satisfacer sus necesidades básicas

con el fruto de su trabajo. Con excepción del sector estatal, la generalidad de los salarios promedio no supera a 2 Canastas Normativas Alimentarias es decir, el equivalente al costo de una canasta total (Bs. 1600). Este hecho influye directamente en una reducción de la capacidad de los ingresos familiares, lo que en parte explica el aumento explosivo de la oferta laboral, en particular entre los hogares que pertenecen a la clase obrera y a los grupos de trabajadores no manuales.

- ^a Las brechas de ingreso entre hombres y mujeres se mantiene

Durante el período, el ingreso promedio de las mujeres se mantuvo cercano al 50% del que obtienen los hombres, aunque mostrando una leve mejora desde el 2001. Sin embargo, este dato es engañoso porque antes que reflejar una menor discriminación salarial de las mujeres, oculta el proceso de mayor deterioro del ingreso de los hombres y la casi masiva presencia de las mujeres en unidades económicas informales donde predomina en las actuales condiciones, el empleo precario.

Las brechas de ingresos entre hombres y mujeres se explican principalmente por los cambios en la posición de las mujeres en la estructura ocupacional. Así el menor acceso a ocupaciones directivas en el sector estatal redundaba en una brecha más significativa (65%), en comparación con lo que ocurre en el sector empresarial donde las diferencias tienden a cerrarse (87.3%), como resultado de una cierta selectividad en favor de las mujeres más escolarizadas para el desempeño de puestos de trabajo que antes eran básicamente ocupados por los hombres.

Contrariamente, las brechas de ingreso en el nivel ocupacional inferior siguen siendo elevadas, tanto entre los asalariados como entre los trabajadores independientes. Entre los asalariados destaca la precaria situación de las obreras y trabajadoras no calificadas de los servicios que perciben montos inferiores a los de los hombres. A su vez, entre los trabajadores inde-

pendientes la brecha amplia se mantuvo, debido a la mayor presencia de las mujeres en los rubros del comercio y los servicios que ofrecen los menores retornos a sus ocupadas.

- ^a Siete de cada diez trabajadores está subempleado por ingresos.

En el año 2001, el 62% de los ocupados se encontraba subempleado por ingresos, es decir, que el tiempo de trabajo invertido por esta importante proporción de trabajadores en los diferentes sectores no se refleja precisamente en una mejora sustancial de los salarios.

La referencia a que el subempleo era un fenómeno típico de los sectores familiar y semiempresarial se va debilitando sustancialmente, porque durante el período, la información disponible revela que el subempleo fue también patente en el sector empresarial. Es así que en todos los sectores, la proporción de subempleados supera el 55%, evidenciando que el ajuste por salarios ha sido otra de las principales estrategias de las empresas de mayor tamaño para mantener un cierto umbral competitivo en los mercados.

- ^a Distribución regresiva de los ingresos laborales.

Datos del 2001, denotan que la distribución funcional del ingreso en favor de los empleadores y la mayor diferenciación salarial entre los trabajadores calificados y no calificados provocó una mayor concentración del ingreso entre el 20% más rico de la población ocupada que se apropia del 57.9% de la masa salarial, 2 % más que en 1992; mientras que el 20% más pobre redujo su participación del 4.2% al 3,2%. Estas condiciones diferenciadas de apropiación del ingreso acentúan las brechas sociales puesto que la relación entre el quintil superior y el inferior ha pasado a ser 18 veces mayor (5 veces por encima de la registrada en 1992).

1.2.4. Menor cobertura de las prestaciones sociales⁴

Con la reforma del sistema de pensiones y su

⁴ Apartado basado en el documento Trabajo y Género en Bolivia: 1992 – 2001 de Silvia Escobar (2003) realizado por encargo de la OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Mimeo e información de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, www/spvs.gob.bo

privatización en 1997, el rol social de este servicio fue desplazado por el interés financiero. El principio de la seguridad social como un derecho desapareció. A 7 años de su aplicación, se puede afirmar que la reforma de pensiones fue un fracaso por cuanto sus objetivos de ampliación de la cobertura de afiliación (en particular de los trabajadores independientes), la elevación y mantenimiento del valor de las jubilaciones y la sostenibilidad financiera basada en el autofinanciamiento, la transparencia y eficiencia de las inversiones y la capacidad de enfrentar las crisis económicas y fortalecer el mercado de valores; derivaron en procesos parciales e inviables.

Si bien en términos absolutos, la cobertura hasta fines del año 2004 alcanzó a 878.343 afiliados, mostrando un crecimiento del 179% con relación al número de afiliados del sistema de reparto en 1996; la participación de los trabajadores independientes tuvo un escaso incremento en los 7 años de aplicación de la reforma. Hasta diciembre de 2004, la proporción de afiliados independientes con relación al total representaba tan sólo el 4.3%. La razón para esta baja cobertura se debe esencialmente a que los ingresos de estos trabajadores son bajos (en promedio 127 dólares) y no resulta atractivo para las AFP administrar fondos pequeños que no generan utilidades importantes.

Lo más relevante en esta evolución es que, el número de aportantes (trabajadores que cotizan regularmente) fue paulatinamente disminuyendo de un 17.1% registrado el año 2001 a 16% a fines del 2004. Estos datos muestran que no se logró un impacto en la ampliación de la cobertura y que por el contrario, la reforma ha generado un proceso mayor de desprotección social.

La perspectiva de la reforma en contribuir a impulsar la actividad económica a través del mercado de valores, tampoco tuvo una trayectoria favorable debido a que, hasta ahora, gran parte de los recursos provenientes de los fondos de ahorro se destinaron a financiar los gastos del Estado (90%), originados por los costos de la propia reforma y un déficit fiscal que hasta fines del 2003 superó el 8%. En este sentido, la rentabilidad de los fondos no está garantizada, por

cuanto la inversión en valores estatales no asegura un retorno adecuado.

Por otra parte, la sustitución del sistema de reparto por el de capitalización individual significó anualmente para el Estado, la suma de 350 millones de dólares durante las gestiones de 1997 a 2001, esto es el 4% del PIB. Este costo fue financiado con recursos externos en un 60% y el restante 40% con recursos internos, derivándose una situación de endeudamiento del país. Hasta diciembre de 2004, la deuda externa ascendía a algo más de 4.600 millones de dólares. A su vez, la deuda interna hasta la misma fecha, alcanzaba a 2.500 millones de dólares y cuyos intereses y plazos son más exigentes con relación a los criterios impuestos por las entidades multilaterales.

Desde la perspectiva del derecho de los trabajadores a contar con una renta de jubilación, el panorama se perfila bastante sombrío. En las actuales condiciones, la posibilidad de tener una renta vitalicia implica tácitamente la extensión de la vida laboral del trabajador. La situación de las trabajadoras fabriles de la castaña constituye un ejemplo claro de esta afirmación. Una trabajadora de este rubro si pretende contar con una renta mínima legal del 70% con relación al Salario Mínimo Nacional, deberá trabajar el doble de años que se requerían en el sistema de reparto (38 años).

Asimismo, la reforma no asegura el pago de la renta mínima vitalicia, ya que los trabajadores que no hubieran alcanzado el monto suficiente para financiar al menos el 70% del salario mínimo nacional a la edad de 65 años, sólo obtendrían una renta equivalente a ese porcentaje "hasta que se agoten los recursos", es decir, un monto por un período temporal que no coincide con su esperanza de vida.

Finalmente, información de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros da cuenta de la existencia de varias empresas privadas que son consideradas morosas por no haber depositado oportunamente en las AFP, los aportes retenidos de los trabajadores; infringiendo de esta manera la norma que regula los depósitos y esencialmente, atentando contra los derechos de los trabajadores.

1.2.5. Accidentes de trabajo y lesiones profesionales

La tasa de accidentes laborales en Bolivia aumentó en 1,52% en los últimos 10 años (1993 – 2003) con un incremento de 2,99% a 4,51% accidentes por cada 10.000 trabajadores, según datos proporcionados por las empresas al Ministerio de Trabajo. Los sectores con mayor riesgo continúan siendo la construcción y la manufactura donde se concentran más del 60% de los accidentes anuales. Los gastos debido a prestaciones por riesgo profesional en cuatro años (desde 2000) casi se duplican (de Bs 42,8 millones a Bs 75 millones); ratificando la existencia de mayor incidencia de accidentes. En contraste, en La Paz sólo el 41% del total de empresas indican aplicar la Ley General de Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar (No. 16998)⁵, lo que revela el grado deficiente de atención de los riesgos laborales. Particularmente en el caso de la construcción, los accidentes graves y muertes generalmente no son atendidos por los empleadores, debido a la figura de subcontratación que se presenta en esta rama. Siguiendo esta línea de referencia, la extensión del empleo por contrato temporal ha derivado en que gran parte de las empresas formales particularmente, ignoren la atención de accidentes en los trabajadores.

De acuerdo a la Ley General de Higiene, Seguridad Ocupacional y Bienestar, la responsabilidad en la prevención de accidentes de trabajo y el control de las condiciones de higiene y seguridad laboral recae en el Ministerio de Trabajo, a través de la Inspectoría de Trabajo y Seguridad Industrial, instancia que tiene la facultad de fiscalizar y controlar las condiciones de trabajo y seguridad en las empresas de todo el territorio nacional. Sin embargo, por falta de recursos técnicos y humanos y sobre todo por poner en un plano secundario el tema laboral en las políticas gubernamentales, dicha institución se limitó a registrar en sus estadísticas la información proveniente de las empresas, imposibilitados incluso de verificar la autenticidad de los datos.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES EN EL MARCO DE LAS RECOMENDACIONES DEL PIDESC

2.1 El carácter y contenido de las políticas públicas 2000 - 2004

En este informe, asumimos que el comportamiento y cambios en los mercados de trabajo, son resultado de las decisiones y de las prácticas, tanto públicas como privadas que se despliegan en la sociedad boliviana. Del mismo modo, los determinantes centrales de la situación del empleo y las condiciones laborales son el crecimiento económico, su composición y la distribución del ingreso.

Bajo este enfoque, durante el período de análisis, las políticas públicas continuaron la orientación del proceso abierto desde 1985 en sentido de privilegiar la estabilidad económica con relación al crecimiento económico y encarar reformas y políticas sociales que tuvieron escaso impacto en la distribución de la riqueza y por el contrario, profundizaron la desigualdad social y la pobreza⁶.

Entre el 2000 y 2004, las políticas impulsadas por los gobiernos para incidir en la reactivación de la economía y la generación de empleo, fueron de corto plazo y diseñadas para actuar sobre las consecuencias y no sobre las causas que originaron los problemas. Específicamente, las políticas de reactivación económica no contemplaron la búsqueda de efectos en el empleo, remitiéndose sólo a alcanzar resultados aislados en determinado sector de la economía. A su vez las políticas de empleo (si es que podrían llamarse así) consistieron en el planteamiento de medidas de alivio a la pobreza extrema y no en la generación de nuevos empleos estables y protegidos.

En este marco, la situación del derecho humano al trabajo y de los derechos laborales en sentido amplio, mostró retrocesos antes que avances por el grado de inseguridad laboral en que se debaten los bolivianos y bolivianas y la imposi-

⁵ Fuente consultada: entrevista al Ministro de Trabajo, Juan Subirana por El Deber, Santa Cruz de la Sierra - Bolivia, lunes 02 junio de 2003

⁶ Escobar de Pabón, Silvia. Medidas paliativas para enfrentar el desempleo galopante, en: Economía y sociedad boliviana después de octubre de 2003, CEDLA 2004.

bilidad de gran parte de ellos de acceder a empleos plenos.

Veamos a continuación, el estado de estos derechos siguiendo las recomendaciones del PIDESC.

2.2 Situación de los derechos individuales

2.2.1 Derecho al trabajo

Recomendación 32

“El Comité recomienda al Estado Parte que adopte y aplique programas para aumentar las oportunidades de formación técnica y profesional y las oportunidades de trabajo y reducir el desempleo”.

Inicialmente, revisaremos brevemente el estado de situación de la normativa internacional y nacional al respecto, para luego analizar las oportunidades de trabajo que tiene la población boliviana, el panorama del desempleo y las políticas ejecutadas referidas a estos aspectos.

a) Normativa internacional y nacional

Bolivia ha ratificado 44 Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de un total de 140⁷ en el período comprendido entre 1954 y 2003; es decir, como Estado, se ha sus-

critado el 31% de la normativa internacional laboral.

Del total de convenios, ocho son considerados fundamentales para la defensa de los derechos de quienes trabajan, ya que contienen los instrumentos necesarios para luchar libremente por la mejora de las condiciones de trabajo individuales y colectivas. De estos convenios, Bolivia no ha firmado el Convenio 29 referido al trabajo forzoso, a pesar de haber incorporado a su legislación el Convenio 105, complementario al anterior (Véase el anexo 6 sobre el texto del Convenio.).

Asimismo, el Estado boliviano se mantiene sin firmar el Convenio 144 referido a la Consulta Tripartita, pese al antecedente de haber reconocido los convenios 81 sobre la Inspección del Trabajo, el 129 sobre la Inspección del Trabajo Agrícola y el 122 sobre la Política de Empleo (véase anexo 7 sobre el contenido del Convenio 144 y el anexo 8 sobre los documentos ratificados por el país).

A partir de la década del 90 hasta nuestros días, las diversas legislaturas en democracia no han demostrado un especial interés en la firma de los convenios de la OIT, adscribiéndose sólo a aquellos que fueron parte de campañas mundiales específicas (por ejemplo la erradicación del trabajo infantil). El siguiente cuadro ilustra las temáticas de los convenios ratificados.

Cuadro 4: Bolivia, Convenios de la OIT ratificados entre 1990 y 2003

Año de ratificación		Contenido
C.105	1990	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso
C.138	1997	Convenio sobre la edad mínima para trabajar, fijada en 14 años.
C.156	1998	Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares
C.159	1996	Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)
C.160	1990	Convenio sobre estadísticas de trabajo. C.162 1990 Convenio sobre el asbesto
C.169	1991	Convenio sobre pueblos indígenas y tribales.
C.182	2003	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil.

⁷ Si bien la OIT cuenta con 185 convenios propuestos a los países, 45 se excluyen porque se trata de convenios que no son pertinentes a la realidad boliviana (sobre todo referentes al trabajo portuario o marítimo) y, en otros casos, el país ha firmado los convenios revisados (más actuales), dejando de lado los anteriores.

Los convenios suscritos por el Estado boliviano no tienen impacto alguno en garantizar el derecho al trabajo de la población boliviana por cuanto son desconocidos generalmente considerando la permanente violación de los derechos laborales por parte del propio Estado y los empresarios y la desestructuración continua de las condiciones económicas que impiden contar con un empleo pleno. De hecho, el Estado no ha demostrado ningún interés en difundir los contenidos de los convenios pertinentes y menos en desarrollar normativas y acciones de política protectoras del trabajo.

Respecto a la legislación laboral nacional vigente, pese a estar vigente una Ley General del Trabajo que respeta en alto grado los derechos económicos y laborales de los trabajadores, el Estado durante el período de referencia, no sólo no ha cumplido con su obligación de exigir su cumplimiento sino que deliberadamente puso obstáculos para transformar la ley, no obstante haber considerado la necesidad de reformarla en un contexto donde la flexibilización laboral se profundizaba sin control.

Durante el período, no se produjo reforma laboral alguna en la Ley General del Trabajo ni en el Régimen Social de la Constitución Política del Estado, pese a intentos de los gobiernos de turno en consonancia con los intereses de grupos empresariales y las presiones de los organismos multilaterales para propiciar cambios globales en la ley laboral, orientados por un enfoque de mercados laborales flexibles.

Es necesario destacar que la flexibilización se impuso a través de prácticas ilegales contrarias a la normativa vigente, frente a la omisión de deberes y obligaciones legales del Ministerio de Trabajo que adoptó no sólo una actitud permisiva sino cómplice en la violación de las normas socio-laborales que, actualmente se pretenden afirmar mediante la legalización de convenios colectivos pactados entre obreros y empleadores donde de "común acuerdo" establecen condiciones laborales que violan lo establecido por ley.

A continuación, mencionaremos los principales aspectos normativos que afectaron los derechos individuales y colectivos de los trabajadores⁸:

i) **Contratación laboral directa:** Desde la emisión del D.S 21060 que vulnera el texto y tenor de la Constitución Política del Estado así como la Ley General del Trabajo y la Legislación laboral, se fue incrementando ilegalmente la eventualización del trabajo, vulnerando los artículos 1 y 2 del D.S 16187 que prohíbe los contratos a plazo fijo en tareas propias y permanentes de una empresa. Del mismo modo, vulnera los preceptos constitucionales y legales relativos a la estabilidad y permanencia en el trabajo.

Por otra parte, en cuanto al período de prueba de la relación laboral en los contratos de trabajo, la legislación laboral boliviana considera que se reputa como tal a los tres meses iniciales de la contratación, sin embargo, cada vez son más frecuentes las prácticas ilegales de suscripción de contratos sucesivos de 89 días (cuidándose de pasar los 90 días), con la finalidad de evitar las cargas sociales toda vez que se haya cumplido el período de prueba.

Otra de las formas de vulneración de la legislación vigente es el despido de trabajadores y su inmediata recontractación, sujetando nuevamente a los trabajadores al período de prueba. Algunos de estos casos fueron correctamente sancionados por la Judicatura laboral, disponiendo la reincorporación de los trabajadores con reconocimiento de su antigüedad o el pago de todos los derechos correspondientes, en forma retroactiva o desde la fecha inicial de la contratación.

Con relación a los contratos por tiempo indefinido o permanente, una vez concluida la relación laboral, la ley establece que el pago de beneficios sociales debe efectuarse dentro de los 15 días de producida la ruptura de la relación laboral. Sin embargo, suele pasar mucho tiempo sin que se efectivice el pago

⁸ Para puntualizar estos aspectos se recurrió al documento sobre la « Matriz de levantamiento de información laboral », elaborado por Rubén Gamarra, en el marco de la Campaña Regional por el Derecho al Trabajo impulsado por la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2004.

en perjuicio de los trabajadores o en su defecto sujetarse al pago a plazos o en varias partidas, contraviniendo la Ley General del Trabajo y la legislación laboral en general.

- ii) **Intermediación laboral:** Pese a la expresa prohibición contenida en la legislación laboral, la figura de los "enganchadores" o intermediarios, continúa aplicándose en las relaciones laborales, fundamentalmente en el trabajo temporal o estacional del sector agrícola. De la misma manera, con el D.S. 21060 se permite el funcionamiento de las "Oficinas de colocación" privadas orientadas al trabajo doméstico, sin que la Inspectoría del Trabajo se haya manifestado al respecto, pese a las permanentes denuncias por abusos o estafas presentadas por las trabajadoras del hogar en diferentes ciudades del país.

Asimismo, existen "empresas" que contratan trabajadores para que cumplan funciones en otras entidades (por ejemplo, el caso del personal bancario, mayormente cajeros, ujieres, etc.) donde prestan servicios sin relación de dependencia laboral, con el agravante de que las empresas contratantes pagan sumas significativas por el servicio de contratación a las intermediarias. En contraste, los trabajadores perciben montos que bordean el salario mínimo nacional.

Estas prácticas de intermediación son ilegales por estar prohibidas expresamente por la legislación laboral, sin embargo, son recurrentes ante la indiferencia del Ministerio de Trabajo a través de sus inspectorías.

- iii) **Subcontratación:** Con la permisividad que confiere el D.S 21060 en cuanto a la libre contratación, se han introducido más y nuevas prácticas ilegales que ocultan relaciones típicas de trabajo en contratos de carácter "civil" como los conocidos "contratos de prestación de servicios" o simplemente "contratos civiles" que recurren a la subcontratación, con la única finalidad de soslayar las cargas sociales conforme a la legislación, trasladando la responsabilidad a los subcontratistas - que generalmente son personas sin empresa y sin capital - que contratan a

trabajadores cuya labor va en beneficio directo a la empresa contratante, sin responsabilidad subsidiaria con los trabajadores contratados.

En el sector empresarial, la figura de la subcontratación toma ribetes de mayor gravedad. Las empresas de este sector, argumentando diferentes razones, se desligan de grupos de trabajadores propiciando la formación de "microempresas" o de "cooperativas de trabajadores" a las que se "encarga" tareas y fases del proceso productivo fuera o dentro del espacio físico de la empresa. En estos casos, la relación laboral se trastoca en una aparente "relación civil", por la que, los trabajadores pierden todos los beneficios sociales reconocidos por la legislación laboral y son obligados contrariamente, a emitir factura por los supuestos servicios que prestan.

Todo esto ocurre, pese a la vigencia del D.S. 23570 que establece las características esenciales de una relación laboral y que, cuando éstas concurren, los trabajadores gozan de todos los derechos reconocidos legalmente.

- iv) **Convenios colectivos de trabajo:** El derecho a la negociación colectiva se encuentra garantizado por la legislación, de manera tal que todo sindicato cuando así lo considere necesario presenta a su empleador un Pliego de Peticiones, planteando con ello un conflicto colectivo que asume el carácter de tal ante la negativa, sea parcial o total del empleador, para luego pasar a la etapa de la conciliación que se inicia con la presentación del Pliego de Reclamaciones al Inspector de Trabajo hasta tratar de lograr un avenimiento que en caso de no darse, se transita hacia la fase final arbitral.

Sin embargo, la confusión conceptual en que incurre la legislación boliviana al confundir "contrato colectivo" con convenio colectivo, ocasionó el cumplimiento parcial de los convenios colectivos en el país, pese a los requerimientos de las organizaciones internacionales como la OIT para cumplir con los convenios suscritos y ratificados. Las presiones internacionales obligaron a algunos go-

biernos a promover la firma de "convenios salariales" anuales (con base al incremento establecido para el sector público), sin embargo, no pueden ser considerados negociación colectiva ni menos convenios colectivos de trabajo, los cuales esencialmente se orientan al mejoramiento de las condiciones de trabajo y no únicamente al tema salarial.

b) Las oportunidades de empleo

En la primera parte del informe, señalamos los rasgos principales del empleo urbano particularmente. Considerando estas características queda en evidencia que la población boliviana en la actualidad tiene escasas posibilidades de acceder a un empleo pleno y protegido ante la predominancia de empleos temporales, con bajas remuneraciones, reducidas probabilidades de gozar de seguridad social y estar inscritos mayormente en actividades informales y terciarias. En suma, el empleo de baja calidad y desprotegido constituye en gran medida el único ámbito de posibilidad para encontrar una fuente de trabajo.

El hecho de contar con una fuente de trabajo ahora, está impulsado más por las estrategias de sobrevivencia desplegadas por las familias tanto en las ciudades como en el área rural que, por las acciones de las políticas públicas que puedan promover nuevos empleos. Como en un círculo vicioso, las políticas han profundizado los desequilibrios de los mercados de trabajo tanto por su impacto en la contracción progresiva de la demanda agregada y la producción para el mercado interno, como por los efectos en la expansión de la oferta laboral.

c) Afrontando el desempleo

El incremento del desempleo urbano durante los cuatro primeros años del nuevo milenio, constituyó el hecho más desfavorable para el ejercicio del derecho al trabajo y el goce de los derechos laborales vigentes. En efecto, la tasa de desempleo de casi 14% registrada el año 2004 fue un claro indicio del grado de destrucción de las

fuentes de trabajo a tono con el debilitamiento de la economía nacional y del aparato productivo en particular, pese a la ligera recuperación que experimentó el crecimiento económico del país, en virtud de una coyuntura favorable de precios internacionales.

El desempleo abierto tiende a agravarse y se ha convertido durante el período, en uno de los problemas sociales más acuciantes que da origen a un mayor empobrecimiento de la población.

En Bolivia, una alta tasa de desempleo abierto expresa no solamente la escasa generación de empleos asalariados sino también que, por su saturación, los estratos más atrasados de la economía (cuenta propia, familiar) presentan restricciones para el ingreso de nuevos ocupados. Un desempleo alto se convierte también en una amenaza para aquellos que mantienen sus puestos de trabajo, ya que la inminencia del desempleo los debilita en el momento de negociar los salarios y la defensa de sus derechos.

Sin embargo, es necesario analizar con más detalle la magnitud del desempleo a partir de sus causas, tomando como contexto el período de referencia⁹. En primer lugar, la lenta recuperación del crecimiento económico figura como uno de los factores que explica el incremento del desempleo. En efecto, en los primeros años del nuevo milenio, la economía creció a una tasa promedio de 2.4%, esperándose para el 2004 un incremento hasta el 3%. En ambos casos, el desempeño mostrado resultó insuficiente para frenar el desempleo, considerando el crecimiento vegetativo de la población que repercute en el incremento de la población económicamente activa.

En segundo lugar, la volatilidad del crecimiento económico como efecto de la vulnerabilidad fiscal y financiera mostrada por el Estado y la economía, restringió la generación de nuevos recursos orientadas a la creación de nuevos empleos. En términos fiscales, el financiamiento del déficit fiscal basado en recortes del gasto público (por ejemplo, educación y salud), el planteamiento de una mayor presión tributaria sobre

⁹ Acápite elaborado con base en el artículo "Medidas paliativas para enfrentar el desempleo galopante" de Silvia Escobar en: Economía y sociedad boliviana después de octubre de 2003, CEDLA 2004.

una población sin capacidad de pago y el endeudamiento externo; impidieron contar con recursos que estimulen la inversión pública y productiva y por ende, la posibilidad de promover la creación de fuentes de trabajo. En términos financieros, la persistencia de las limitaciones que afronta el mercado de capitales para generar ahorro de largo plazo con destino a inversiones, coadyuvaron también para restringir la generación de empleos. En esta misma línea, el endeudamiento de las empresas y la crisis derivada de esta situación se expresó en despidos y en una mayor externalización de fases del proceso de producción (subcontratación).

En tercer lugar, en el ámbito externo, las variaciones favorables de precios internacionales no aseguraron una demanda externa sostenible y las condiciones que mantengan cambios favorables para las exportaciones y la posibilidad, por tanto, de tener un efecto positivo en el empleo.

Considerando estas razones y la ausencia de políticas orientadas a la reactivación económica en el mediano y largo plazo, el país confrontó varias restricciones que impidieron promover la creación de nuevos empleos en el período analizado y ahondaron la incertidumbre de mantener las fuentes de trabajo existentes en el futuro.

e) Acciones públicas desarrolladas

Frente a las altas tasas de desempleo abierto, los sucesivos gobiernos que se caracterizaron por continuar las reformas neoliberales, respondieron con medidas de corto plazo, implementando el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) con el objetivo de reducir el impacto de la reducción de ingresos por la pérdida de empleo entre la población más pobre del país, a través de la creación de fuentes de trabajo temporales y masivas tanto en las ciudades como en el campo¹⁰. A pesar de las expectativas que esta política generó, específicamente en la población de escasos recursos, la ejecución de este plan no dio los resultados esperados. En primer lugar, porque la cantidad de empleos eventuales generados fue inferior a la prevista inicial-

mente. En segundo lugar, el pago de salarios bajos tuvo un efecto superficial en los ingresos de los trabajadores o para mitigar la pobreza. Y por último, la creación de empleos temporales movilizó más a la población inactiva secundaria que a los cesantes y aspirantes. En síntesis, el desempleo no sufrió mella alguna y por el contrario tendió a ampliarse.

Por las características particulares de la economía y el empleo en Bolivia, el PLANE contribuyó a la fijación de parámetros desventajosos para los trabajadores por cuanto presionan hacia la baja de las condiciones de contratación, particularmente en lo que hace a los niveles salariales y la estabilidad laboral. Así, en el sector privado, los nuevos contratados e incluso los que se reincorporaron a una fuente laboral, lo hacen, con más frecuencia, bajo los parámetros fijados por el PLANE.

El plan en su primera etapa (2001) duró 14 meses y menos tiempo en posteriores fases. La concepción predominante al momento de iniciar el PLANE fue que el desempleo tenía características coyunturales y no estructurales y que, bastaba por tanto, la generación de empleos masivos de carácter temporal.

Contrastando la información del PLANE, proveniente del componente del Programa de Empleo en Servicios (PES) con la del censo 2001, se puede colegir que el impacto generado en el desempleo fue insuficiente y pasajero. Un solo dato da cuenta de esta aseveración: en el 48% de los municipios donde se aplicó el programa, el empleo temporal generado mensualmente no logró ocupar ni a la mitad de la población desempleada.

En el caso del otro componente del PLANE, el Programa de Empleo Rural (PER), los resultados son, cuando menos, confusos. En el 44% de los municipios del área rural este programa habría logrado cubrir a menos de la mitad de los desempleados, en tanto que sólo en un 16% de los municipios se ocupó temporalmente (1 a 3 meses), a más de la mitad de la población desempleada. Fuentes oficiales refieren de la exis-

¹⁰ Decreto Supremo 26318, artículo N°1.

tencia de municipios rurales donde la cobertura fue superior al 100% e incluso cinco veces más que este porcentaje. Toda esta información pone en duda las formas en que el Estado concibe el impacto del PLANE en el empleo rural. Lo que queda claro, es que este plan tuvo un efecto fugaz entre los desocupados del campo, sin afectar en lo mínimo la situación de pobreza de las familias rurales.

En la tercera fase (2004), el plan sufrió interrupciones en su ejecución y abandonó el propósito de crear empleo masivo al reducir su oferta de 200 mil puestos de trabajo a solamente 70 mil y más aún a 40 mil puestos si se toma en cuenta el monto desembolsado que cubre esta última cantidad.

Con relación al objetivo de disminuir el impacto en la reducción de ingresos por efecto del desempleo, el PLANE, al establecer salarios ligeramente superiores al Salario Mínimo (480 bolivianos), reprodujo el parámetro de subvaloración de la fuerza de trabajo y con ello frustró la posibilidad de afectar positivamente la caída de los ingresos. Considerando la situación general de los ingresos de los trabajadores, con seguridad que los salarios que pagó el PLANE estuvieron muy por debajo del promedio salarial de los obreros y de la canasta básica alimentaria y, en consecuencia lejos de aliviar la subsistencia familiar.

Además, los salarios del PLANE no consideran el costo por beneficios sociales puesto que este tipo de empleo no cumple con disposiciones legales en vigencia.

Por otra parte, las actividades identificadas por el PLANE para la contratación de trabajadores corresponden casi en su totalidad a "trabajos sucios" por la calidad y riesgo que implican estas actividades en la limpieza de ríos, cloacas, empedrado de calles y otras tareas que fueron relegadas por los municipios¹¹.

En síntesis, el PLANE resultó insuficiente para combatir el problema del desempleo además de haber distorsionado los mercados laborales al

haber reproducido y afianzado los criterios de la flexibilización laboral con relación a eventuar el empleo, despojarlo de sus derechos y beneficios y anular su protección social y legal. En tal sentido, este programa durante el período de análisis fue una fuente de desconocimiento y violación del derecho al trabajo (para mayor información, ver Anexo 1.

Otro de los programas propuestos el año 2003 fue el Programa de Empleo Productivo (PEP) con el objetivo de respaldar a las empresas privadas, principalmente exportadoras, a partir de un subsidio directo para pagar los salarios de un número adicional de trabajadores por un tiempo de 5 quincenas (dos meses y medio), comprometiéndose a extender el contrato de esos trabajadores por igual período y a incorporarlos como permanentes, después de cumplidas las 10 quincenas, "al menos" al 30 por ciento de los mismos. Los salarios que se pagarían son de Bs. 480 para obreros y Bs. 1.600 para técnicos y profesionales.

Este programa constituye una acción directa para deprimir las condiciones de trabajo, favoreciendo la reducción de los costos laborales de ciertas empresas y vulnerando las más elementales normas sociales vigentes. Además, se trata de una disposición donde el Estado dispone de fondos públicos para favorecer intereses privados. Así, contradiciendo el credo neoliberal, la empresa privada sigue favoreciéndose de recursos estatales para "impulsar su competitividad" respecto a la exportación. La vulneración de las leyes vigentes se daría en los siguientes términos:

- La medida, al intervenir en la fijación de salarios en el sector privado, presiona a la reducción de los niveles salariales y obliga a una negociación entre trabajadores y empresarios con base en estos niveles.
- La duración del contrato inicial pagado por el Estado, 5 quincenas o 75 días, permite mantener a los obreros en el "período de prueba", donde los derechos están congelados y en el

¹¹ REMTE. Mujeres que migran ¿empoderadas o empobrecidas? El impacto del "Plan Nacional de Empleo y Emergencia" en las ciudades de El Alto y Tarija. La Paz, 2003.

cual el empresario no está obligado a reconocer ningún tipo de beneficios al trabajador.

- La obligatoriedad a la que se someten voluntariamente los empresarios, de contratar permanentemente “al menos” al 30% de los trabajadores reclutados mediante el PEP, constituye otra forma de dar visos legales a una acción ilegal: el despido del 70% restante sin el reconocimiento de ningún beneficio legal¹².

Otra medida implementada el año 2004 fue el Programa PROPAIS, menos publicitado que el PLANE. El programa está orientado a las organizaciones comunitarias y juntas vecinales para que con el apoyo de los gobiernos municipales y con recursos de donación puedan llevar a cabo pequeñas obras de infraestructura y equipamiento social por intermedio de contratistas que cuenten con el aval de la colectividad. Concretamente el programa aporta con recursos para cubrir los costos de mano de obra por un monto máximo de 20 mil dólares y con contratos laborales menores a tres meses. Hasta el cierre de este informe, se desconoce el nivel de ejecución logrado por el programa.

Todos estos programas son dependientes en mayor o menor medida de créditos y donaciones externas, lo que pone en duda su continuidad.

Considerando los datos y reflexiones sobre el carácter de los programas implementados para enfrentar el desempleo, resulta claro que la crisis del empleo en Bolivia no pudo ser revertida; mucho más si las medidas de reactivación de la economía ejecutadas tuvieron efectos parciales y hasta contraproducentes.

2.2.2 Derechos de las trabajadoras del hogar

Recomendación 33

“El Comité pide al Estado Parte que garantice condiciones de trabajo justas y favorables a los trabajadores domésticos, en particular en lo que respecta al descanso diario y semanal y a las vacaciones anua-

les pagadas, los despidos, las prestaciones sociales y el sueldo”.

El 9 de abril del 2003, después de más de diez años de lucha continua, la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar de Bolivia (FENATRA-HOB) logró la promulgación de la Ley No. 2490 que regula el trabajo asalariado en los hogares.

Durante la discusión de esta Ley se pusieron de manifiesto no sólo los intereses y demandas de mejores condiciones laborales y de vida de las trabajadoras del hogar, sino ante todo se visibilizaron las concepciones subjetivas prevalecientes en el país sobre el trabajo doméstico y el carácter colonial y patriarcal del modelo económico actual que permite y remoja un régimen de servidumbre basado en dos sistemas de exclusión complementarios: la adscripción étnica y el género de la trabajadora. Algunos conceptos como “mal necesario” (refiriéndose a la labor de las trabajadoras), “sirvienta”, “natacha”, “la imilla”, la “secre” (por secretaria), reflejan por sí solos la visión discriminatoria predominante hoy en día en torno al trabajo asalariado del hogar.

Así, la promulgación de la Ley confrontó no sólo los prejuicios sociales y culturales imperantes en la sociedad boliviana, sino también puso de manifiesto las profundas contradicciones de clase en el propio movimiento feminista con relación a la valorización del trabajo doméstico (véase en el anexo 2 la importancia del servicio doméstico en la estructura del PIB).

La Ley – calificada por sus detractores como excesivamente proteccionista– otorga al servicio doméstico, la categoría de trabajador/a ofreciéndole los beneficios ya establecidos en la Ley General del Trabajo. Lo novedoso de esta norma legal es que su aprobación se logra en tiempos neoliberales, donde la flexibilización laboral y la violación sistemática de los derechos laborales es práctica de todos los días.

Si bien la aprobación de la ley refleja un avance significativo en el reconocimiento de los derechos de las trabajadoras del hogar, esta norma legal por sí misma no garantiza el respeto y

¹² Arze, Carlos. Programa de Empleo Productivo: El nuevo macororó para los exportadores. La Paz, 2003.

cumplimiento de lo establecido. En este sentido, existen varios planteamientos que podrían limitar la aplicación de la nueva normativa:

- i) Ante la necesidad de un empleo, es probable que las trabajadoras del sector acepten condiciones por debajo de las prescritas en la Ley y se mantengan como “contratos de servicios ocasionales y particulares” prevaleciendo la figura de relaciones contractuales entre privados,
- ii) Uno de los argumentos más utilizados contra la aplicación de la ley es el impacto económico en las familias de clase media que, ante la crisis, se verían obligadas a prescindir del servicio doméstico, lo cual generaría desempleo en el sector (a pesar de que varios estudios revelan que el pago de la trabajadora del hogar sólo implica alrededor de 2.24% del gasto total de una familia de ingreso medio),
- iii) Sabiendo que la ley no diferencia entre una trabajadora del hogar calificada y una aprendiz, se arguye que la empleadora tendría que asumir los costos de calificación en desmedro de su economía y sus requerimientos de atención.
- iv) Un temor creciente entre las promotoras de la ley es que, ante la obligación de cubrir los costos no salariales de la trabajadora (caja de salud, AFP, pre y post natal, etc.) las empleadoras podrían optar por disminuir el salario líquido pagado a la trabajadora, de manera que puedan compensar los costos a los que la Ley las obliga.

Además de estos planteamientos, cabe mencionar algunos vacíos que contiene la ley: el derecho a la organización y la sindicalización, los principios que orienten la afiliación de las trabajadoras del hogar a la Caja Nacional de Salud y la diferenciación de dos jornadas de trabajo (cama afuera con 8 horas y cama adentro con 10 horas diarias) que abre la posibilidad de flexibilizar la normativa vigente en desmedro de los derechos de las trabajadoras.

Hasta fines del 2004, la difusión y conocimiento de la ley entre las trabajadoras del hogar y las empleadoras fue muy débil. En las ciudades capitales del eje central (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), las campañas de información desarrolladas han contribuido en parte al conocimiento de la nueva normativa, sin embargo, en otras ciudades y regiones del país la desinformación se mantiene invariable. Resta por tanto un largo camino para que la ley sea conocida y asumida mínimamente.

En el balance de las trabajadoras del hogar y las dirigentes consultadas, pese a la vigencia de la nueva ley, la situación de explotación, maltrato y violación de derechos laborales no ha cambiado. El pago de salarios bajos, la sobreextensión de la jornada laboral semanal, la ausencia casi absoluta de vacaciones, el no acceso al sistema de seguridad social, la subvaloración como personas, los despidos por embarazo, las deficientes condiciones de vivienda y alimentación en los lugares de trabajo, la discriminación social, la irregularidad en el goce de los descansos dominicales y la recurrencia del acoso sexual; son hechos que hablan por sí solos de la situación actual de las trabajadoras del sector.

Considerando que el 97% del total de trabajadoras del hogar son mujeres, a la situación de precariedad laboral que confronta el sector debe agregarse la discriminación social que caracteriza al trabajo doméstico y, en particular, a la mujer migrante y que incide negativamente sobre los derechos de las trabajadoras del hogar¹³. Además puede hablarse de una doble discriminación en el caso de las niñas y adolescentes trabajadoras del hogar con relación a la situación de las personas mayores en este sector.

2.2.3 Supresión del trabajo forzoso en todas sus formas

Recomendación 34

“El Comité recomienda al Estado Parte que considere la posibilidad de ratificar los Convenios

¹³ Quintela Modia Mónica y Domínguez Lucuy Soledad. Cama adentro... cama afuera. Estudio exploratorio sobre las niñas y adolescentes empleadas domésticas en Sucre. Centro Juana Azurduy, Sucre 2001.

No. 2 (sobre el desempleo) y el No. 29 (sobre el trabajo forzoso) de la OIT”.

Ambos convenios no fueron ratificados por el Estado boliviano, ni propuestos al Congreso para su ratificación.

El Convenio 2, en esencia, plantea que el Estado se compromete a trabajar en la generación de información (datos estadísticos) sobre el empleo; así como aplicar políticas destinadas a luchar contra el desempleo (véase anexo 3). Tal como vimos en un acápite anterior, no hubieron avances con relación a reducir el desempleo. En torno a la generación de información estadística actualizada, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y otras instancias de investigación del Estado cumplen un desempeño deficiente debido a, en otras razones, la insuficiencia de recursos económicos y principalmente, a la aplicación de métodos inadecuados para medir los cambios en los mercados de trabajo y las condiciones laborales.

El Convenio 29 hace referencia a la obligatoriedad de suprimir el trabajo forzoso en todas sus formas. Con este fin, este convenio define el trabajo forzoso u obligatorio como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”. Los Estados que suscriben el convenio se comprometen a vigilar para que ninguna autoridad competente imponga o deje que se imponga el trabajo forzoso u obligatorio en provecho de particulares, de compañías o de personas jurídicas de carácter privado. Así también, se establece la prohibición de concesiones a particulares, compañías o personas jurídicas privadas que impliquen la imposición de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio cuyo objeto sea la producción o recolección de productos que utilicen dichos particulares, compañías o personas jurídicas privadas, o con los cuales comercien. En ese marco, el Estado se compromete a establecer sanciones penales para quienes utilicen trabajo forzoso u obligatorio, además de cerciorarse de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente (véase anexo 4).

El trabajo forzoso persiste

Si bien el trabajo forzoso está prohibido en Bolivia, la existencia de varios casos demuestra que esta forma inhumana de explotación de la fuerza de trabajo aún se mantiene adoptando diferentes modalidades. La Constitución Política del Estado, expresamente en su Art. 5º sostiene: “No se reconoce ningún género de servidumbre y nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin su pleno consentimiento y justa retribución. Los servicios personales sólo podrán ser exigibles cuando así lo establezcan las leyes”.

Para ilustrar la prevalencia del trabajo forzoso en Bolivia, mencionamos a continuación algunos ejemplos de trabajo forzoso que se manifestaron durante el período de análisis.

^a Uso por parte de las Fuerzas Armadas de conscriptos para realizar trabajos no relacionados con las actividades propias de la institución militar.

El Ejército boliviano firmó el año 2002, 80 contratos de obras y servicios con empresas privadas y públicas, propósito para el cual movilizó o movilizará soldados en actividades extra militares. El Ejército a través de sus mandos superiores, suscribió acuerdos con ONG, gobiernos municipales, prefecturas y empresas privadas, según un documento oficial del Ministerio de Defensa de la gestión 2000-2002. La mayoría de estos contratos establece el empleo de soldados en labores de seguridad privada y tareas ajenas al servicio militar.

Este fue el caso de los 350 soldados de la Octava División de Ejército, que trabajaron desde el 22 de junio hasta el 3 de julio del 2003 en la cosecha de Macororó en la hacienda particular de la ex esposa del canciller, Carlos Saavedra Bruno, ubicada a 140 kilómetros de Santa Cruz. Después de la denuncia pública por televisión y la prensa oral y escrita, el entonces presidente Sánchez de Lozada se vio obligado a ordenar el repliegue de los efectivos, sin dar mayores explicaciones sobre las atribuciones que tendría el ejército y las Fuerzas Armadas en general de

utilizar la fuerza de trabajo de los conscriptos, que por cierto tiene antecedentes de larga data.

Casi paralelamente, se denunció asimismo, el empleo de soldados en tareas de seguridad en dos empresas petroleras y la instalación de gas a domicilio. Sin embargo, estos casos no fueron los únicos que se hicieron públicos. Un informe del Defensor del Pueblo del año 2003, señala que los conscriptos son empleados en forma permanente en tareas que benefician a empresarios privados o a los propios jefes militares. Está, por ejemplo, el caso del reservista Humberto Quispe Niura, quien perdió tres dedos en un accidente ocurrido el 6 de agosto de 2002, cuando trabajaba en la Planta Dosificadora de Agregados "Puerta del Sol". Fue obligado a trabajar en una chancadora de cemento.

Los contratos firmados dicen basarse en el artículo 57, inciso g) de la Ley Orgánica de las FF.AA. que señala "el Ejército debe participar activamente en el desarrollo integral de la nación de acuerdo a directivas del Comando en Jefe". Empero, este artículo no puede ser asumido como un permiso para la firma de contratos de trabajo colectivos y la venta de fuerza de trabajo de conscriptos por parte de la institución militar.

Ante la fuerte crítica que despertó en la ciudadanía boliviana la utilización de los conscriptos, el gobierno se comprometió a reglamentar el trabajo de los soldados en tareas públicas o privadas en el proyecto de modificación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (LOFA), cuya elaboración comenzó en la Comisión de Defensa del Senado. El proyecto busca llenar tres vacíos: aspectos conceptuales de la seguridad y el desarrollo nacional, la institucionalización de las Fuerzas Armadas y la jurisdicción en la aplicación del Nuevo Código de Procedimiento Penal para los uniformados.

Para dar cuenta de la magnitud del problema, veamos otros casos registrados por la prensa en el período de referencia sobre el trabajo forzoso de conscriptos.

Conscriptos en la pesca • En el río Pilcomayo (Tarija), los soldados realizaron, el 26 de julio de

2000, labores de pesca para cubrir una solicitud de 3.000 unidades de sábalo para una persona particular. Por información de los oficiales, se trataba de una práctica habitual y constituía una fuente de financiamiento para gastos en la alimentación de la tropa, según un informe del Defensor del Pueblo.

En actividades agrícolas • Decenas de soldados fueron utilizados en Riberalta, Beni, en tareas agrícolas entre abril y octubre de 2000, en propiedades privadas.

Explotación de madera • En Sanandita se estableció que el 18 de enero de 2001, el ex comandante de la Escuela de Cóndores Bolivia, teniente coronel Róger Yáñez contrató al señor Santos Justino Sulca para cortar madera en la zona Aguarague (considerada reserva nacional). El pago por el trabajo consistía en la autorización para la explotación de madera y la utilización de camiones del Ejército para su transporte. Varios reclutas intervinieron en el trabajo.

Cosecha de arroz • En fecha 22 de agosto de 2000, el comandante del Grupo Aéreo 72, teniente coronel Luis Coimbra Busch declaró que envió al suboficial Huayñaco acompañado de conscriptos para la cosecha de arroz en una propiedad privada de Beni. Además, los soldados construyeron un horno para la quema de 16.000 ladrillos, destinados para la construcción de viviendas.

Como leñadores • El teniente Hugo César Flores, en una declaración de fecha 24 de agosto de 2000, señaló que por instrucciones del comandante del Grupo Aéreo 72, ordenó a los soldados a cortar leña, cobraron 884 bolivianos por camión, sacaron arena del río Varador y del Campo del Kilómetro 100. Además repartió efectivos para que trabajen en estancias como Villa Banzer de propiedad de la Fuerza Aérea. El señor Muchiaga daba comida a cambio del trabajo de los reclutas, según el testimonio del teniente Flores.

El conscripto Marco Antonio Rodríguez declaró, en fecha 23 de agosto de 2000, que el teniente Flores les hacía cortar leña en el monte y les

exigía una cantidad diaria. Dijo que en una oportunidad no pudo cumplir y fue apaleado y privado de alimentación. De acuerdo al testimonio del ahora ex soldado, el mencionado uniformado hacía chequeos para personas particulares. El exceso de trabajo obligó a los soldados del Grupo Aéreo 72 a protagonizar un amotinamiento.

En tareas de asfalto • Varios conscriptos fueron utilizados en el asfalto de la avenida Panorámica de Ciudad Satélite de El Alto en marzo de 2003.

➤ **Esclavos guaraníes en haciendas del Chaco boliviano.**

Según denuncias de indígenas, 578 familias guaraníes (3.179 personas), se mantienen "atrapadas" en 121 haciendas del Chaco boliviano (que comprende una parte de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija). Son familias cautivas que viven en estado de servidumbre ya que trabajan para los hacendados por salarios muy bajos y sujetos a las condiciones de los terratenientes por la situación de endeudamiento casi impagable en que se encuentran. Precisamente los hacendados endeudan a los indígenas utilizando el adelanto en especies y éstos, ante la necesidad apremiante de sus familias, se ven obligados a aceptar los precios altos de venta de los alimentos impuestos así como los salarios que se les asignan. Esta situación condena virtualmente a los indígenas guaraníes y a sus familias a vivir prácticamente en condiciones de encierro y esclavitud.

Según la información testimonial lograda, los indígenas no cuentan con instrumentos de trabajo, carecen de servicio social, no reciben salarios legales ni menos se respetan sus derechos humanos y laborales. Cuando no cumplen sus 10 horas de trabajo o se inclinan por un partido político distinto al que prefiere el "patrón", reciben castigos, que van desde las "huasqueadas" (golpizas) hasta la destrucción de sus sembradíos, casas, la muerte de sus animales o el destierro. En una entrevista reciente

a uno de sus representantes realizada por un medio de comunicación¹⁴, se pudo conocer más de cerca las condiciones de vida infrahumanas de los indígenas guaraníes esclavizados

La entrevista narra el siguiente caso: "Marcelino llegó a La Paz para pedir que el Gobierno haga algo para ayudar a los miembros de su comunidad. Según denunció, ellos trabajan como esclavos en las haciendas ubicadas en esa región del país. Sin feriados, sin fines de semana, sin descansos y sin remuneración económica. Marcelino brinda el siguiente testimonio:

"Los hombres empezamos a trabajar a los 12 años en la siembra de maíz o frijoles y las mujeres también a la misma edad trabajan dentro de la casa de los patrones. Nosotros enviamos a nuestros hijos a trabajar porque no tenemos dinero para que ellos sigan estudiando".

"A las 6.00, el patrón controla que todos empiecen a cumplir sus labores. Al mediodía les dan una hora de descanso para que coman frijoles y a las 13.00 vuelven a trabajar por cuatro horas más. A las 17.00 regresan a sus casas a producir para poder subsistir. "Nos vamos a nuestros chacos y allí cuidamos nuestros cultivos y nuestros animalitos por otras dos horas".

Y ¿qué sucede con los que no quieren trabajar algún día? Si son mujeres pueden recibir una "huasqueada" con lazo, dijo Marcelino, y si son hombres el castigo es peor, porque tendrán que resignarse a ver cómo el patrón y sus capataces destruyen su chaco y los cultivos que estaban produciendo para sus familias. "También matan a nuestros animalitos y los dejan votados en el suelo. Nosotros no podemos decir o hacer nada",

"También imparten castigos contra quienes reclaman por un mejor pago, además, sancionan a los que se reúnen o hacen sindicatos. Los que realizan esas actividades deberán ver que los patrones les destruyen sus cultivos y sus casas, que los saquen de sus terrenos y los dejen bajo un árbol.

¹⁴ La Razón, 25 de agosto 2003.

El drama de los “criaditos”

De acuerdo a la información recolectada en las mesas departamentales de socialización de los informes sobre la situación de los DESC en Bolivia, en varias ciudades del país existe una forma encubierta de trabajo forzoso en el seno de algunas familias que recurren al trabajo casi gratuito de niños, niñas o adolescentes en calidad de trabajo doméstico. Son los denominados “criaditos” ya que se trata de niñas y adolescentes fundamentalmente, que son entregados por sus padres o apoderados a determinadas familias con el compromiso de ser criados y educados o, son “recogidos” ante el fallecimiento de los padres. Los “criaditos” están sometidos enteramente al control de las familias donde viven. Sus derechos son totalmente ignorados y los ingresos que a veces perciben son mínimos.

Cuantitativamente es probable que no se trate de un grupo numeroso, empero el sólo hecho de evidenciarse esta forma de aprovechamiento del trabajo humano sin una clara remuneración y al margen de todo derecho laboral y de la normativa vigente, resulta suficiente para dar cuenta del estado semiesclavista en que se encuentran determinadas personas.

2.2.4 Derecho a una remuneración justa

Recomendación 35

“El Comité exhorta al Estado Parte a que garantice que el sueldo mínimo sea suficiente para que los trabajadores y sus familias puedan tener un nivel de vida adecuado”.

El salario mínimo nacional vigente asciende a 440 bolivianos y constituye tal como lo señalamos, un parámetro que coadyuva a mantener la precariedad laboral y bajos salarios en la economía nacional. El monto fijado se encuentra muy por debajo de lo requerido para una canasta normativa alimentaria (800 bolivianos) cubriendo deficientemente la subsistencia del trabajador y su familia. En este sentido, la información disponible revela que el salario mínimo nacional nunca superó el 53% del valor to-

tal de una canasta normativa alimentaria. Un ejemplo lo constituye el año 2002 que registró un 52%.

La fijación del salario mínimo nacional en el monto mencionado, impide un proceso de nivelación con el costo de la canasta familiar, ampliando por el contrario la diferencia entre estos dos parámetros. Es decir, mientras el salario mínimo se estanca, el costo de vida se va expandiendo rápidamente, creando un desequilibrio que posterga la posibilidad de mejorar las condiciones de vida vía ingresos.

Asimismo, el monto oficial determinado, genera un proceso de presión hacia niveles salariales inferiores por cuanto los empleadores, particularmente en los sectores semiempresarial y doméstico, establecen los términos de contrato en función de la norma salarial fijada, lo que conduce a una mayor precarización del empleo. De esta manera, las trabajadoras del hogar, los operarios y ayudantes de las pequeñas unidades económicas, los peones de la construcción, los trabajadores del comercio e incluso los trabajadores fabriles noveles; cuentan con salarios por debajo de los costos de reproducción de su fuerza de trabajo establecido legalmente. Como se señaló en una acápite anterior, las mujeres, los jóvenes, adolescentes y los niños trabajadores son los más afectados al percibir salarios reducidos.

Durante el período, los diferentes gobiernos no formularon o implementaron medida alguna en procura de mejorar los niveles salariales. En el ámbito público, el Estado dispone el cumplimiento del salario mínimo y la determinación de pequeños incrementos anuales que responden más a la reposición de la pérdida del valor adquisitivo de la moneda que a un incremento real. En el ámbito privado, el establecimiento de los montos salariales fue dejado a la libre negociación entre los trabajadores y los empresarios y que en la práctica, se tradujo en una imposición de las determinaciones de estos últimos. Otro mecanismo dispuesto es la negociación colectiva a fin de considerar y acordar con la parte empresarial un pliego de peticiones donde generalmente la demanda de aumento salarial

queda sin efecto ante la priorización de otras peticiones que aparentemente logran mayor atención de los empresarios.

Mencionemos el caso de los trabajadores fabriles que ejemplifica muy bien la actitud demostrada por los empresarios con relación a la mejora de los salarios. Para la gestión 2005, el gobierno de Carlos Mesa determinó, luego de varias presiones del sector fabril organizado, un incremento del 3% en los salarios del sector privado; sin embargo, esta decisión fue rechazada por los empresarios y sus voceros argumentando que sus empresas atraviesan una situación de profunda crisis. Frente a esto, en el último pliego de peticiones (2004), la Federación de Trabajadores Fabriles de La Paz demandó el establecimiento de un salario mínimo sectorial, equivalente a tres salarios mínimos nacionales (Bs. 1320), considerando la vigencia ilegal de salarios por debajo del mínimo oficial o del promedio general inferior a la canasta básica alimentaria.

Pese a que la Constitución Política del Estado en su artículo 7, inciso d) dispone el derecho a una remuneración justa y la Ley General del Trabajo establece que no puede convenirse un salario inferior al mínimo, el Estado boliviano en la práctica, a partir de la fijación del salario mínimo sin referencia al costo de vida, no sólo desconoce los principios vigentes, sino se empeña en violarlos, al permitir el despliegue de prácticas empresariales ilegales que manejan a su libre albedrío la fijación de los salarios.

El SMN, pese a su poca relación con lo que realmente requiere una familia para su sobrevivencia, es utilizado por los empleadores como monto principal de referencia para la contratación y como base de cálculo de la remuneración variable (bonos de productividad, horas extraordinarias, bono de antigüedad), lo que permite la persistencia de bajos salarios para los trabajadores. Es más, para enfrentar la crisis económica, muchas empresas fueron eliminando paulatinamente los pagos por remuneración variable, lo que lleva a situar los salarios totales en un nivel igual o apenas por encima del SMN.

2.3 Situación de los Derechos colectivos

2.3.1 Derecho a la huelga

Recomendación 36

“El Comité pide al Estado Parte que garantice que el período de tiempo excesivo para que la negociación colectiva no constituya un obstáculo para el derecho de huelga.”

No se ha implementado ninguna normativa al respecto permaneciendo en los hechos la vigencia de la Ley General del Trabajo que impide un ejercicio pleno del derecho a la huelga. El reconocimiento de este derecho en Bolivia es puramente formal, puesto que en la práctica su ejercicio es considerado ilegal debido a los criterios de período de tiempo que deben cumplirse para ejercitar este derecho y las instancias de negociación previas que resultan excesivas.

La normativa vigente además de la Ley General del Trabajo es contradictoria y restrictiva. En este sentido, si bien la Constitución Política del Estado reconoce el derecho a la huelga para la defensa de los derechos de los trabajadores, establece al mismo tiempo la restricción que alude al “cumplimiento de las formalidades legales” (artículo 159) que como sabemos retardan en demasía el ejercicio de la huelga. En la misma línea contradictoria, la Ley General del Trabajo reconoce el derecho a la huelga siempre y cuando hayan “fracasado las gestiones de conciliación y arbitraje” (artículo 114) y existan determinadas circunstancias como el “Pronunciamiento de la Junta de Conciliación y del Tribunal Arbitral” sobre una determinada cuestión y “que la resolución se tome por lo menos tres cuartas partes del total de trabajadores en servicio activo”. Asimismo, establece la prohibición de la “suspensión del trabajo en los servicios de carácter público”, permitiendo oficialmente de esta manera el desconocimiento de los derechos laborales sin que medie protesta alguna.

Con estas disposiciones legales, todas las huelgas efectuadas y por efectuarse son ilegales y hasta pasibles de sanciones sus protagonistas. De hecho, son frecuentes las denuncias referidas a despidos de dirigentes en ejercicio, algunos de

los cuales no son reincorporados a sus fuentes de trabajo, pese a la vigencia del fuero sindical.

Para que una huelga sea declarada legal deberá seguir los siguientes pasos: presentar un pliego de peticiones ante el empleador (negociación directa), si éste contesta negativamente al término de las negociaciones directas, se inicia la fase de conciliación donde un inspector de trabajo intenta facilitar el encuentro de intereses (este período puede extenderse ya que no tiene términos ni plazo). Si el inspector llega al convencimiento de que no puede existir conciliación, se pasa a la fase de arbitraje que culmina con el fallo arbitral, el mismo que tiene calidad de sentencia ejecutoriada. Sólo entonces, al conocer el fallo, los trabajadores pueden declarar una huelga, pero a estas alturas se trata ya de una medida inútil puesto que se confronta con un fallo inamovible.

Por otra parte, no se reconoce en la ley, el concepto de huelga justa o inmediata ante violaciones de los derechos laborales y humanos por parte de los empleadores, quienes incluso reinciden en el incumplimiento de la normativa vigente sin sanción alguna.

Como información adicional, señalemos que el ejercicio del derecho a la protesta y la fun-

ción dirigencial en el área rural, fue permanentemente afectado en el período de análisis. La persecución, detención, maltrato y asesinato de algunos dirigentes campesinos, indígenas y de los "sin tierra", son evidencias de las acciones de violación de derechos que fueron propiciadas por hacendados, terratenientes agropecuarios y barraqueros. Varias de las denuncias no fueron atendidas e investigadas y quedaron sencillamente en la impunidad.

2.3.2 Derecho a la sindicalización

Afiliación sindical

Varios son los datos sobre afiliación sindical que, según la fuente y el sector, se proyectan para los trabajadores bolivianos. Veamos dos datos que podrían darnos un acercamiento al número de afiliados sindicales.

En primera instancia, considerando sólo a los trabajadores asalariados, Carlos Arze, al estudiar las condiciones materiales de la crisis del sindicalismo nos brinda los siguientes datos correspondientes al período 1989 - 1999¹⁵, que permite en perspectiva avizorar las tendencias de afiliación laboral en Bolivia.

Cuadro 4: Asalariados afiliados por categoría ocupacional*

Categoría	1989		1992		1999
	No.	%	No.	%	%**
Total	97.995	25,67	112.016	23,11	25,05
Obrero	14.748	17,50	25.321	13,75	10,95
Empleado	83.247	27,99	86.695	28,85	30,37

* Ciudades capitales y El Alto

**Porcentaje correspondiente al universo de la encuesta, no incluye cifras expandidas.

Fuente: INE, Encuesta Integrada de Hogares. Elaboración Carlos Arze 2000.

¹⁵ Arze, Carlos (2000): Crisis del Sindicalismo Boliviano. CEDLA, La Paz.

Por su parte, la oficina del Defensor del Pueblo en función de una encuesta nacional con una muestra reducida de casos (3.500) brinda el siguiente panorama para el año 2003:

Cuadro 5: Personas que declaran pertenecer a un sindicato por categoría ocupacional*

Categoría ocupacional	% personas afiliadas
Total	29,7
Obrero	21,4
Empleado	34,5
Empleado del hogar	37,5
Asalariado del campo	31,8
Jubilado	28,6
Desocupado	6,6

* Porcentaje correspondiente al universo de la encuesta, no incluye cifras expandidas.

Fuente: Encuesta Nacional de Experiencias sobre Derechos Humanos. Defensor del Pueblo, 2003

Ambos datos, no obstante sus diferencias y períodos disímiles, revelan que aproximadamente un 25 a 30% de la población con relación obrero patronal está afiliada a sindicatos. Este bajo grado de afiliación puede ser atribuido a tres causas generales:

- i) La Ley General del Trabajo prohíbe la constitución de sindicatos a empresas con menos de 20 trabajadores, lo que afecta especialmente en Bolivia por la existencia de un mayor número de unidades productivas pequeñas.
- ii) El incremento de la población trabajadora joven y femenina en los mercados de trabajo, provocó un paulatino desplazamiento de la fuerza de trabajo tradicional que tenía mayor práctica en la sindicalización.
- iii) La aplicación de diversas estrategias empresariales y estatales basadas en la reducción de costos laborales, difundió el trabajo eventual y por producto, afectando la posibilidad de asociación de los trabajadores asalariados¹⁶.

Independencia de los sindicatos

Los gobiernos de turno durante el período de

análisis, haciendo un mal uso de sus atribuciones, permanentemente han violado el fuero sindical negándose a reconocer dirigencias sindicales (tanto de Federaciones, Confederaciones y de la propia Central Obrera Boliviana) que se presentan como opositoras a sus determinaciones políticas. Así, el Ministerio de Trabajo arbitrariamente se atribuye el derecho a “reconocer o no” a una dirigencia a pesar de que esta es elegida según los Estatutos y Reglamentos internos de un sindicato.

Estas acciones tienden a debilitar la acción sindical puesto que una dirigencia que no cuente con la declaratoria en comisión no podrá ausentarse de su fuente de trabajo gozando de su haber. Otro de los grandes problemas que enfrenta en la actualidad el sindicalismo boliviano es el alto grado de ingerencia política del Gobierno en las acciones de los sindicatos, a través del Ministerio de Trabajo.

Justamente la Ley General del Trabajo, en su Artículo 99, determina que “Se reconoce el derecho de asociación en sindicatos (...). Para actuar como tal, el sindicato deberá tener carácter de permanencia, haber legalizado su personería y constituirse con arreglo a las reglas legales”. Es-

¹⁶ Arze, Carlos, op. cit.

ta determinación se concretiza en el Decreto Reglamentario a partir del Artículo 124 que sostiene que “Los sindicatos se consideran legalmente constituidos desde la fecha de la Resolución Suprema que expida el Poder Ejecutivo concediéndoles personalidad jurídica”. Ambos artículos brindan atribuciones al Ministerio del ramo a regular la formación y el desempeño de los sindicatos, función que contradice los principios de independencia de las organizaciones laborales

En la normativa vigente, el reconocimiento de la Personalidad Jurídica de un sindicato es central puesto que de ella depende, formalmente, que esta organización pueda ejercer sus derechos asociativos frente a la empresa. Una vez instituido el sindicato, debe presentar al Ministerio de Trabajo una solicitud de declaración en comisión de los miembros de su directorio, a fin de garantizar el fuero sindical otorgado por el Decreto Ley N° 38 de 1944. Este trámite concluye con una resolución ministerial del Ministerio de Trabajo.

3. CONCLUSIONES GENERALES

- En el período 2000 – 2004, el Estado no ejecutó medidas que garanticen a los bolivianos y bolivianas el ejercicio del derecho al trabajo, un trabajo pleno, protegido y digno tal como lo dispone la normativa nacional e internacional. Por el contrario, la continuidad del modelo económico neoliberal, la implementación de otras medidas esencialmente paliativas y de corto plazo y la profundización de la flexibilización de los mercados de trabajo; provocaron un mayor deterioro de la situación del empleo y los derechos laborales.
- Los niveles de crecimiento económico alcanzados durante el período fueron insuficientes para garantizar la generación de nuevos empleos al ritmo requerido para disminuir el desempleo y absorber el crecimiento de la oferta laboral. En este sentido, las medidas de política aplicadas en el período siguen impulsando una orientación del crecimiento sin generación de empleo.
- Desde la perspectiva de las políticas públicas, el desempleo no fue afrontado atendiendo a su carácter estructural, lo que se tradujo en su incremento a niveles de dos dígitos con efectos sobre un mayor empobrecimiento de la población. Es más, el Plan Nacional de Empleo de Emergencia y otras medidas dirigidas a la creación de empleo temporal, coadyuvaron a establecer parámetros y condiciones desfavorables para la contratación de los trabajadores y el respeto a sus derechos, en particular en los sectores que demandan mano de obra no calificada.
- Pese a la vigencia de la Ley del Trabajo Asalariado del Hogar, la situación de precariedad laboral y discriminación social de las trabajadoras del hogar no ha cambiado. No existe la reglamentación correspondiente ni la fiscalización que permita la aplicación efectiva de la norma.
- El Estado no llevó adelante medidas efectivas que permitan la eliminación del trabajo forzoso en todas sus formas. La situación actual muestra más bien la persistencia de situaciones de aprovechamiento de la fuerza de trabajo en forma gratuita y forzada.
- La vigencia de un salario mínimo nacional por debajo de una canasta básica alimentaria (Bs. 800), la mayor flexibilización de los salarios en el sector privado y la crisis fiscal, continuaron limitando el derecho a una remuneración justa y acorde al costo de vida.
- Entre los derechos colectivos, el derecho a la huelga es en las actuales condiciones una mera declaración formal que no garantiza el ejercicio de este principio. El proceso burocrático y largo que debe seguirse para ejercer este derecho se mantiene invariable.
- En general, los derechos laborales de los/as trabajadores/as bolivianos/as reconocidos por la normativa nacional e internacional, no están garantizados en cuanto a su ejercicio y son objeto de violación permanente, tanto por el Estado como por los empresarios privados. En consecuencia, el ejercicio del derecho humano al trabajo en Bolivia en la actualidad, es casi una quimera.

LA EMERGENCIA DEL DESEMPLEO EN BOLIVIA: PLANE, SÓLO UN PLAN TRANSITORIO¹⁷

1. Los fondos de emergencia y su carácter.

La permanente y sostenida desigualdad, pobreza y desempleo en los países de América Latina son elementos que dieron lugar a la creación de "Redes Mínimas de Protección Social (RMPS)"¹⁸, que para C. Mesa Lago son programas de emergencia dirigidos a hacer frente a la pobreza generada por la crisis económica y el ajuste estructural¹⁹.

En Bolivia se estructuraron dos tipos de RMPS, el Fondo Social de Emergencia (FSE) y el Fondo de Inversión Social (FIS), ambos dirigidos a generar empleo. El primero, que es de corto plazo y tiene el objetivo de generar empleo masivo para distribuir ingresos a los grupos más pobres, esto a partir de la creación de fuentes laborales de bajo costo que no requiere de niveles altos de calificación y de sencilla ejecución. Contrario al FIS, de largo plazo y que busca generar empleo productivo y sostenible.

Bolivia en 1986 implementó el Fondo Social de Emergencia (FSE) que en ese momento tuvo el propósito de dar solución a los efectos negativos del ajuste estructural, presumiendo que el inicio de este proceso era la explicación a los acontecimientos sociales. Hoy en día, después de 17 años de reformas, estamos frente a otro programa de emergencia, denominado PLANE (Plan Nacional de Empleo de Emergencia), el que muestra que la permanente y sostenida desigualdad, la tasa de desempleo que tiende a aumentar y la persistente pobreza en más de la mitad de los hogares, son problemas que no deben ser considerados transitorios, por el contrario, son características inherentes al actual modelo de desarrollo.

El PLANE al igual que el FSE se crea con el "(...) propósito de reducir en el corto plazo el impacto de la disminución de ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre del país (...)"²⁰. Si bien este tipo de programas hace explícita la preocupación del Estado por la generación de empleo, la que se traduce en una medida rápida para este fin, no debe ser considerado como la solución a un problema estructural y que tiende a acentuarse.

La duración de este programa —14 meses, de noviembre del 2001 a Diciembre del 2002—, da a entender que esta es una medida que está dirigida a atenuar un problema de carácter coyuntural, sea por causas económicas transitorias o por desastres naturales, (sequías, inundaciones, etc). Pero un balance de los últimos años muestra que el proceso de desaceleración económica acompañado de crisis social, desempleo y subempleo tiene raíces estructurales y que ha de requerir de programas a mediano y largo plazo. Solo en la medida que estos programas estén dirigidos a crear fuentes laborales sostenibles, se logrará atenuar el nivel de pobreza y la desigualdad socioeconómica en nuestro país.

Para el funcionamiento de este programa de emergencia se identifican tres actores: los mayoristas, que son instituciones financieras encargadas del registro de los beneficiarios, asignación de los proyectos, de los convenios con los proponentes y del pago de salarios; los proponentes, que formulan los proyectos; y los beneficiarios, que es la población desempleada e inscrita en el PLANE (obreros o profesionales).

¹⁷ Artículo publicado en el Boletín "Control Ciudadano Año 1 – No 3, octubre 2002" del CEDLA.

¹⁸ Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI, Carmelo Mesa Lago, CEPAL.

¹⁹ Carmelo Mesa Lago clasifica estas redes mínimas de protección social en tres: los programas de emergencia social (PES), los fondos de emergencia social (FES) y los fondos de inversión social (FIS).

²⁰ Decreto Supremo 26318, artículo N°1.

El PLANE esta compuesto por tres programas: el Programa de Empleo en Servicios (PES), que por su carácter está dirigido a generar empleo en municipios con población mayor a los 20.000 habitantes y en ciudades capitales, mediante la ejecución de proyectos de empedrado de calles, construcción de aceras o muros, limpieza de ríos y canales, mantenimiento de cunetas y áreas públicas, etc; el Programa de Empleo Rural (PER), que ha diferencia del anterior, está dirigido a crear empleo en la zona rural, mediante proyectos de mantenimiento preventivo de caminos, limpieza de ríos navegables y rehabilitación de sendas turísticas; y el Programa de Apoyo a los Gobiernos Municipales que tiene cobertura nacional, pero genera únicamente fuentes laborales para profesionales. (PAGM)

Es importante enfatizar que estos programas de emergencia no priorizan sectores y no están dirigidos a crear fuentes laborales estables sino a distribuir salarios.

2. El PLANE y su efecto en el desempleo.

Para prever el impacto del PLANE, el gobierno mediante una publicación de prensa, utilizó como referencia una población desempleada nacional de 184.000 personas, cifra que subestima el desempleo en el país. Datos preliminares del censo 2001, exhibe un número de 135.757 desocupados, por lo que se podría esperar un impacto mucho mayor del PLANE, aunque esta fuente tiene un número de personas sin especificar su condición de actividad, por lo que el desempleo podría ser aún mayor. Según otras fuentes como la encuesta MECOVI realizada por el INE, muestra en el 2001 a 216.299 personas desocupadas y estimaciones del CEDLA dan cuenta que para el primer semestre del 2001 la cifra de desempleo, únicamente en el área urbana, ascendería a 286.374 personas. Estas cifras hacen pensar que los resultados esperados estaban sobreestimados.

Para dar una evaluación preliminar de este programa de emergencia hemos utilizado información de desempleo del censo 2001 por área geo-

gráfica²¹, y se ha construido estimaciones del nivel de empleo promedio mensual generado por el PER y el PES a partir de información oficial. No se considera el PAGM debido a que no se dispone de información de este programa según área geográfica.

La evaluación de los programas de empleo a nivel departamental, evidencia en el caso del PES, que el empleo generado por este programa no ha llegado a impactar el nivel de desempleo que se exhibe en cada uno de los departamentos. Por ejemplo La Paz, que muestra una tasa de desempleo de 6,4%, el empleo promedio del PES representa el 21% de la población desocupada, contrario a Oruro que exhibe el mayor impacto, —no menos del 67% de la población desocupada ha sido empleada por este programa de emergencia—. Pero como en toda variable agregada, ésta oculta un impacto heterogéneo al interior de cada departamento, se pudo identificar municipios con un resultado mayor al 100% de la población desempleada.

Considerando a la población desempleada como los únicos beneficiarios, el impacto sería distinto. Por ejemplo el municipio de Incahuasi, exhibe 294 desempleados en el 2001, en tanto que el PES muestra que generó en promedio 413 empleos, en el supuesto de que los primeros que acuden al PLANE son desempleados, *el impacto real sería los 294 desempleados*. Los restantes 119 trabajadores serían un efecto no previsto por el PLANE y que podría interpretarse de tres formas: primero, la población que tiene una actividad laboral permanente ha optado por incorporarse a este programa de empleo para obtener un ingreso complementario; segundo, la población con un empleo (generalmente precario) ha decidido abandonar su trabajo con el fin de incorporarse temporalmente al PLANE; y tercero, la población económicamente inactiva, sobre todo mujeres, están ingresando a estos programas de emergencia. Los dos primeros elementos evidencian la ya afirmada subutilización de la fuerza de trabajo.

Como se apreciara en el cuadro N°1 el impacto real a nivel general muestra para el PES un

²¹ La información del INE da cuenta de la población según condición de actividad y municipio, con la limitación de que existe un segmento poblacional que no ha sido especificado, es así que estos datos deben ser considerados preliminares.

Cuadro N°1 Impacto del PLANE según Programa de Emergencia, Departamento y Área Geográfica

Departamento	Población Desocupada (PDA)	PLANE (Empleo Promedio Mes)	Impacto Real del PLANE (A) ⁽²⁾	Tasa de desempleo Abierto ⁽³⁾	(A) / (PDA) ⁽⁴⁾
PROGRAMA DE EMPLEO EN SERVICIOS (PES)⁽¹⁾					
CHUQUISACA	4.902	3.244	3.126	5,7	63,8
LA PAZ	38.803	8.280	7.659	6,4	19,7
COCHABAMBA	17.350	6.469	5.836	5,2	33,5
ORURO	4.347	2.933	2.749	6,0	63,2
POTOSÍ	5.329	2.374	2.032	3,8	38,1
TARIJA	4.303	1.451	1.451	4,5	33,7
SANTA CRUZ	31.960	8.756	8.084	5,7	25,3
BENI	2.076	1.080	1.080	2,7	52,0
PANDO	183	56	56	2,2	30,6
TOTAL	109.317	34.643	32.073		29,3
PROGRAMA DE EMPLEO RURAL (PER)					
CHUQUISACA	2.643	2.292	1.749	2,9	66,2
LA PAZ	6.111	3.291	2.403	1,8	39,3
COCHABAMBA	5.788	3.103	1.739	2,5	30,0
ORURO	1.356	3.330	1.247	1,9	92,0
POTOSÍ	4.334	4.678	2.898	2,5	66,9
TARIJA	1.067	1.424	896	2,0	84,0
SANTA CRUZ	3.675	3.456	1.267	2,1	34,5
BENI	564	1.973	377	1,3	66,9
PANDO	281	1.081	270	2,5	96,1
TOTAL	25.819	24.628	12.847		49,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE y del PLANE.

Nota: (1) Los datos departamentales del PES representan a municipios con una población mayor a los 20.000 habitantes. Por ello, el departamento de Pando tiene un desempleo reducido, debido a que solo el municipio de Cobija esta por encima de los 20.000 habitantes. (2) Población desempleada beneficiada con el PLANE. (3) La tasa de desempleo no considera la población sin especificar. (4) Relación entre el impacto real del PLANE y la población desocupada.

29,3% de la población desempleada. Los datos de empleo real de este programa por departamento difiere ligeramente de los datos de empleo generado por mes. (ver 3ra y 4ta columna).

Situación distinta con el programa PER, que en general muestra un 49,8% de impacto real. A nivel departamental los resultados también son mejores que el anterior programa, en algunos el empleo sobrepasa el nivel de desocupación. Advirtiendo la información de impacto real, la si-

tuación cambia. En el caso de Cochabamba, el empleo del PER ascendía a 3.103 personas (54% de la población desempleada), el impacto real muestra una caída, siendo 1.739 las personas ocupadas (30% de la población desempleada); un caso distinto es el de Potosí, que en un primer momento el PER había logrado ocupar a toda la población desempleada y un 8% más, el efecto real de este programa es de 2.898 personas ocupadas, es decir un 67% de la población desocupada.

A continuación se pretende exhibir los resultados alcanzados por el PLANE en los municipios, considerando la población desempleada en estos.

El Programa de Empleo en Servicios (PES).-

Contrastando la información del PES con la del censo se identifican dos aspectos:

(i) Este programa debía haber llegado a 58 municipios según los criterios identificados anteriormente. Considerando los resultados del censo del 2001, evidenciaremos que estos aumentan a 74 municipios, lo que significa que

se debería distribuir los recursos programados del PES a una mayor cantidad de municipios. (ii) Como se apreciará en el cuadro N°2. En el 48% de los municipios el empleo promedio generado por mes no ha logrado ocupar a por lo menos la mitad de la población desempleada, por ejemplo El Alto, muestra en el 2001 a 16.375 personas desocupadas en tanto que el PES evidencia que se generó 2.415 empleos por mes, similar situación en la ciudad de La Paz —20.681 desempleados, el PES generó en promedio 2.415 empleos mes—. En ciudades capitales, seis se adscriben a este grupo, siendo las excepciones Sucre, Trinidad y Oruro.

Cuadro N°2 Resultados del Programa de Empleo de Servicios (PES) ⁽¹⁾

Resultados del PES ⁽²⁾	Municipios	Municipios (%)	Población Desocupada (PDA)	Empleo Promedio Mensual (PES)
0 a 50%	28	48	89.841	19.073
50% a 100%	19	33	17.877	11.396
100% y más	11	19	1.599	4.174
Total	58	100	109.317	34.643

Fuente: Elaboración propia en base a información del INE y del PLANE.

Nota: (1) No se considera a los municipios que no presentaron proyectos al PES.

(2) Proporción de empleo generado por el PES según población desocupada en los municipios

En el 33% de los municipios más de la mitad de la población desempleada ha sido ocupada por mes, en tanto que el restante 19% evidencia un impacto mayor al 100%, es decir que el número de empleos generados por mes es mayor al segmento poblacional que está desempleado.

Entre los casos más representativos tenemos al municipio de Achacachi (La Paz) y el de Un-

cía (Potosí), en el primero de ellos se llegó a cubrir el 100% de desempleados y además cuatro veces más este monto, en tanto que en el segundo es tres veces más el número de desocupados, esto puede explicarse principalmente por la disminuida dinámica económica de estos municipios siendo el PLANE una opción preferible a cualquier actividad económica.

El Programa de Empleo Rural (PER).-

Cuadro N°3 Resultados del Programa de Empleo Rural (PER)

Resultados del PER ⁽¹⁾	Municipios	Municipios %	Población Desocupada (PDA)	Empleo Promedio Mensual (PER)
0 a 50%	140	44	14.263	2.485
50% a 100%	49	16	4.408	3.193
100% y más	125	40	7.148	18.950
Total	314	100	25.819	24.628

Fuente: Elaboración propia en base a información del INE y del PLANE.

Nota: (1) Proporción de empleo generado por el PES según población desocupada en los municipios

En cuanto al PER, se presentan dos elementos: (i) En el 44% de los municipios del área rural este programa ha logrado cubrir a menos de la mitad de los desempleados, en tanto que en el 16% de los municipios alcanzó a más de la mitad de la población desocupada del área rural, e incluso se exhibe municipios muy cercanos a cubrir el 100% de este segmento poblacional; (ii) A diferencia del PES, el PER exhibe una proporción mayor de municipios en los que se logró emplear a más del 100% de los desempleados en estas regiones, e incluso en algunos se llegó a cubrir más de 10 veces la población desocupada. En el departamento de Pando se exhibe en casi todos sus municipios un promedio de empleo mayor a la población desempleada en cada uno de ellos.

Esta comparación de información tiene implícito el supuesto de que los trabajadores beneficiados por el PLANE son personas que mantenían la condición de desocupado, presunción que sería muy difícil de sostener. Por lo que es necesario identificar en qué proporción los beneficiados del PLANE han dejado alguna otra actividad económica para poder acceder a cualquiera de los programas de emergencia, esto permitiría valorar el impacto real del PLANE en los segmentos de población con mayores carencias. Se presume que la población en condición de indigencia no estaría dentro de estos programas de emergencia, explicado principalmente por sus limitantes de acceso a medios de comunicación o en parte a la ausencia de documentos personales.

Salarios insuficientes en busca de mejores condiciones de vida

Con la creación de empleo, el PLANE pretende reducir en el corto plazo el impacto de la disminución de ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre²², bajo las siguientes consideraciones: en el PES el salario mensual de obreros y profesionales es de 480 Bs y 1.600 Bs respectivamente; en el PER se estableció un salario semanal de 108 Bs; y en el PAGM, un salario mensual a profesionales de 1.600 Bs, de los

cuales el 70% se pagará mensualmente y el 30% restante al final de los tres meses, previo informe del Gobierno Municipal.

Estos programas de emergencia tienen como fin último el mejorar las condiciones de vida de los segmentos de población más pobres, por lo que es esencial que los salarios que se paguen sean contribuciones significativas al ingreso familiar. Los salarios del PLANE para obreros es ligeramente mayor al salario mínimo, pero con seguridad son menores a la canasta básica alimentaria. Salarios que no alcanzan para la subsistencia familiar, impiden que los programas cumplan su función esencial de proporcionar ingresos adecuados a los grupos sociales que se quiere beneficiar.

Por otro lado, información preliminar del INE al 2001, muestra que el ingreso promedio de obreros es de 785 Bs, en el caso de los profesionales, es no menor a los 2.000 Bs. como se apreciará el salario que proporciona el PLANE está por debajo de los ingresos que otorga el mercado de trabajo. Además que los salarios del PLANE no considera el costo por beneficios sociales, que según un estudio realizado por el CEDLA²³, asciende a un 40% más sobre el haber básico, esto sin duda significaría que los programas del PLANE, no sólo que no cumplen con disposiciones legales, sino que las remuneraciones son sensiblemente más bajas que las que rigen en el mercado laboral.

Se afirmó, que la razón para mantener ingresos reducidos era que el PLANE no se convirtiese en una alternativa de empleo para la gente ocupada. Empero debemos recordar que en Bolivia el mercado laboral se caracteriza por mostrar ingresos precarios, pues según se pudo constatar (cifras preliminares al 2001), el ingreso mensual laboral de la población en los dos quintiles más pobres es menor al salario mínimo nacional. Una de las categorías ocupacionales que concentra a una gran mayoría de la población ocupada, los "cuenta propia", muestran que no menos del 50% de esta población se ubica en los dos primeros quintiles, es así que un gran segmento de población preferiría abandonar su

²² Decreto Supremo N° 26318.

²³ Costos Laborales y Competitividad en la Industria Boliviana, Carlos Arze Vargas, CEDLA, 1999.

fuerza laboral habitual para poder optar por un empleo en el PLANE, o para obtener un ingreso complementario .

La evaluación de medio término del PLANE²⁴, explicita que hay trabajadores que abandonaron su actividad laboral para poder acceder al PLANE, convirtiéndose éste en una fuente de ingresos adicionales para las familias. Esto parece ser muy evidente cuando consideramos el caso de las mujeres trabajadoras del hogar y lavanderas.

Por otro lado, el ingreso que se proporciona al trabajador es relevante en la medida que logre satisfacer las necesidades básicas mínimas de su familia, como se conoce las familias pobres generalmente están conformadas por un número de miembros mayor respecto a familias de estratos socioeconómicos altos. El informe de evaluación muestra que un 55% de los entrevistados tienen entre 0 a 3 hijos, un 37% entre 4 a 7 hijos y el restante entre 8 a 12 hijos, relacionando el ingreso mensual de los trabajadores por el número de hijos, que en promedio es de 4 hijos, notaremos que en el caso de los obreros el ingreso per cápita es de 120 Bs, en tanto que para los profesionales se reduce a 400 Bs, esto sin duda da lugar a presumir que los ingresos que reciben las familias de obreros no es el suficiente como para lograr acceder a un conjunto de bienes mínimos, peor aún, tratar de brindar a sus hijos un mínimo de seguridad en el corto plazo, en tanto que para los profesionales, si bien exhiben un mejor ingreso que el anterior grupo, no es el suficiente como para alejar a su familia de la condición de vulnerabilidad.

Todo parece indicar que el ingreso que proporciona el PLANE está dirigido únicamente a cubrir alimentación y dejar en un segundo plano otras necesidades básicas, idea que fue expresada en una entrevista realizada al Coordinador General del PLANE²⁵. En el caso de obreros, es difícil afirmar que el ingreso que perciben es el suficiente para cubrir los requerimientos nutricionales mínimos de su familia.

Además debemos enfatizar que los trabajadores acceden a empleos de un mes, esperando ser recontractados después de un cierto lapso de tiempo.

3. Otros elementos del PLANE a considerar.

En este punto se pretende exponer reflexiones sobre este programa de emergencia como también algunos resultados del primer informe evaluativo:

1. Este programa de emergencia se constituye para los municipios en una alternativa de financiamiento de gasto corriente, teniendo la posibilidad de destinar recursos programados a otras actividades, el informe de evaluación del PLANE muestra que el 55% de los proponentes han sido alcaldías municipales.
2. En los últimos años la participación de las mujeres en el mercado laboral ha aumentado. En el caso de familias de escasos recursos esto es más evidente, principalmente en el mercado informal. Uno de los resultados del PLANE es la ligera mayor participación de mujeres en este programa de empleo —de los 1029 trabajadores entrevistados para el informe evaluativo del PLANE, se muestra que un 51% son mujeres—, pero que es considerable si se toma en cuenta la intervención de mujeres dentro del sector de construcción, en el que predomina la participación del sector masculino (en promedio la participación de las mujeres es no mayor al 2%), debido fundamentalmente al esfuerzo físico que se requiere.

La participación de las mujeres en estos programas de emergencia, puede explicarse por dos vías: ausencia del cónyuge, siendo la mujer la que asume la condición de jefe de hogar, teniendo que brindar, además de las tareas del hogar, seguridad económica a sus miembros. O también, es un signo que en familias nucleares el ingreso del jefe de hogar no es el suficiente para satisfacer los requerimientos mínimos de hogar, precisan-

²⁴ Evaluación de medio término del Plan Nacional de Empleo de Emergencia, MKT – Marketing SRL, 2002.

²⁵ “(...) la idea del PLANE es generarle un ingreso al más pobre, que a lo mejor necesita alimentarse primero y deja de lado como una segunda prioridad sus necesidades en salud. (...)”

do que la cónyuge se inserte en el mercado laboral.

Según se pudo evidenciar, los obreros entrevistados que declararon su especialidad el 21% afirmaron ser amas de casa, en tanto que un 14% indicaron que su especialidad era la limpieza. Esto confirma que mujeres trabajadoras del hogar optaron por el PLANE para obtener ingresos adicionales, similar situación con las amas de casa que dejaron las actividades del hogar, este último se establece como uno de los arreglos familiares que se ha intensificado en la última década y además evidencia la participación de la población económicamente inactiva (PEI).

3. Una de las demandas que surgió de las entrevistas a los beneficiarios del PLANE, es la implementación de guarderías, debido a que las mujeres asisten a sus fuentes de trabajo con sus hijos más pequeños, petición que se adscribe a la Ley General del Trabajo (art 62).
4. A partir del enfoque del capital humano las políticas sociales estuvieron fundamentalmente dirigidas a fortalecer las capacidades de los individuos, uno de los elementos es la educación, en la idea de que a mayor instrucción las personas tienen mayor probabilidad de acceder a una fuente laboral y de mejorar sus condiciones de vida. Política que también se explicita en la EBRP. Los resultados alcanzados cuestionan este enfoque, se identifica segmentos de población que aún con estudios superiores estos realizan trabajos para los cuales no fueron instruidos o asumen trabajos en condiciones precarias (disminuidos ingresos, ausencia de contratos, de seguridad social, etc). El PLANE permite registrar esta situación, los profesionales contratados exhiben distintas especialidades —médicos, aboga-

dos, enfermeras, sociólogos, psicólogos, ingenieros, economistas, auditores, etc—, esta diversidad de especialidades y el tipo de trabajo dentro del PLANE provocó problemas en la coordinación de las cuadrillas de obreros.

Conclusiones.-

- El *impacto real* de los programas de emergencia es reducido, el PES solamente cubrió un 29,3% de la población desocupada en los municipios con una población mayor a los 20.000 habitantes. En tanto que el PER alcanzó a un 49,8% de la población desempleada.
- En los municipios donde se ha implementado los programas de emergencia de empleo, en muchos casos el empleo generado es mayor al segmento poblacional de desocupados, que puede ser explicado a partir de tres comportamientos: primero, la población que tiene una actividad laboral permanente ha optado por incorporarse a este programa de empleo para obtener un ingreso complementario; segundo, los ocupados que tenían un empleo (generalmente precario) han decidido incorporarse temporalmente al PLANE; y tercero, la población económicamente inactiva, sobre todo mujeres, están ingresando a estos programas de emergencia.
- Este impacto “adicional” hacia otros segmentos “ocupados” ratifica lo inadecuado de los métodos convencionales para medir el desempleo; ratifica además que el problema central en Bolivia es el subempleo o precarización del empleo.
- En síntesis, este tipo de programas es *insuficiente* para combatir el problema del desempleo, lo que ratifica la necesidad de verdaderas políticas que alienten empleos productivos y condiciones laborales dignas.

PROGRAMA DE EMPLEO PRODUCTIVO (PEP): EL NUEVO "MACORORÓ" PARA LOS EXPORTADORES

CARLOS ARZE VARGAS

El gobierno, después de haber soportado la andanada de críticas por el caso de la disposición arbitraria de concriptos para realizar trabajos gratuitos en favor de algunos empresarios, ha presentado el denominado Programa de Empleo Productivo (PEP), que viene a sumarse a los numerosos intentos de profundizar la flexibilización laboral. El significado de esta medida, novedoso y aberrante a la vez, es que mientras anteriormente el Estado permitía la flexibilización de las condiciones de trabajo eludiendo su responsabilidad de fiscalizar el cumplimiento de la ley por parte de los empresarios privados, hoy el PEP constituye una acción directa del ejecutivo para deprimir las condiciones laborales, favoreciendo la reducción de los costos laborales de ciertas empresas, vulnerando las más elementales normas vigentes y asumiendo costos que se cubrirán con recursos públicos.

Como se conoce, el PEP permitirá a las empresas privadas, principalmente exportadoras, contar con un subsidio directo para pagar los salarios de un número adicional de trabajadores por un tiempo de 5 quincenas (dos meses y medio), comprometiéndose a extender el contrato de esos trabajadores por igual período y a incorporar, después de cumplidas las 10 quincenas, en su planilla de trabajadores permanentes "al menos" al 30 por ciento de los mismos. Los salarios que se pagarían son de Bs. 480 para obreros y Bs. 1.600 para técnicos y profesionales.

¿Por qué esta es una forma de flexibilización laboral? ¿Y por qué vulnera las normas laborales?

Al intervenir directamente en la fijación de salarios para los sectores privados, está presionando de manera arbitraria a la reducción de los salarios que, de otro modo, los empresarios se verían obligados a negociar con los trabajadores, en su necesidad de incorporar más fuerza de trabajo para incrementar su producción. Este aspecto es importante, si tomamos en cuenta

que los sectores a los que está destinado el programa son, principalmente, los de las manufacturas de exportación, donde se requiere mano de obra con cierto nivel de calificación que permita cumplir con los requerimientos de calidad de los mercados foráneos. De este modo, el gobierno está trasladando los efectos del PLANE, reputado por los trabajadores como un plan humillante, a otros ámbitos de la industria; Se dispone a difundir el régimen salarial de ese plan, consolidándolo como un régimen legal, un régimen avalado y propiciado por el Estado.

Por otro lado, las características de este nuevo programa vulneran de manera flagrante varias normas laborales. La duración del contrato inicial pagado por el Estado, 5 quincenas o 75 días, permitirá mantener a los obreros en ese limbo denominado "período de prueba", donde los derechos están congelados y en el cual el empresario no está obligado a reconocer ningún tipo de beneficios al trabajador. Peor aún, el segundo período de igual duración, no sólo repetirá esta deplorable circunstancia, sino que permitirá eludir la norma según la cual, luego de los noventa días de trabajo, éste se convierte en permanente o por tiempo indefinido. Ello sería posible porque en los primeros 75 días, el salario estará pagado por el Estado (mediante una institución financiera), mientras que sólo en el segundo período de 75 días aparece el empresario como empleador; así nadie podrá acusar al empresario de violar la ley, al extender la permanencia del trabajador por más de 90 días.

Asimismo, la "obligatoriedad" a la que se someten voluntariamente los empresarios, de contratar "al menos" al 30% de los trabajadores reclutados mediante el PEP, como trabajadores permanentes, constituye otra forma de dar visos legales a una acción ilegal: al permitirlo, el gobierno está aceptando que el restante 70% sea despedido sin el reconocimiento de ningún beneficio legal. Frente a todo esto, la propuesta del

ministro de trabajo, de impulsar la derogatoria del artículo 55 del D.S. 21060 que impuso la "libre contratación", suena más demagógica que nunca.

Con todo, a despecho de los diseñadores del PEP, habrá que señalar que las condiciones básicas del contrato laboral, por mucho que se tuerzan las cosas, siguen presentes: el obrero trabaja por cuenta y bajo dependencia del empresario, es más lo hace en un lugar determinado (su fábrica); por tanto, los trabajadores pueden demandar sus derechos apegados al espíritu de la propia Ley General del Trabajo.

Como vemos, las novedosas y creativas formas de "generar" trabajo que montan cada gobierno, no son otra cosa que disposiciones que - unas más sutilmente que otras-, tienen el objeto de deprimir aún más las condiciones de trabajo de los bolivianos, en favor de la obtención de mayores ganancias por parte de un reducido número de empresarios. En el presente caso, se suma a ello, el que el Estado dispone de fondos públicos para favorecer intereses privados. Contradiendo el credo neoliberal, éstos siguen medrando a la sombra del Estado, por mucho que la propaganda oficial los alabe como representantes de la "Bolivia moderna".

CARACTERÍSTICAS DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR

Breve historia del sector

Una trabajadora del hogar o empleada doméstica es alguien que trabaja permanentemente o regularmente en una casa en las tareas domésticas a cambio de un salario, es una trabajadora dependiente. En nuestro país existen aproximadamente 114.000 empleadas, y la mayoría de ellas está entre los 15 y 25 años de edad, generalmente son jóvenes que vienen de las áreas rurales a las ciudades, abandonando el estudio y la familia.

La historia de las trabajadoras del hogar tiene que ver con el sometimiento de los pueblos originarios (aimaras, quechuas y otros), por las clases dominantes de nuestro país, siempre ligadas a intereses foráneos. Aimaras y quechuas, hombres y mujeres, se ven obligados a migrar a las ciudades porque los recursos con que cuentan en el campo, sobre todo la tierra no son los suficientes como para brindarles las condiciones mínimas que requieren para su subsistencia.

Es fuerza de trabajo no calificada, emigrante de la zona rural hacia las ciudades, se ha visto obligada a incorporarse al mercado de trabajo asalariado, disputándose el reducido mercado generado por la actividad productiva, sobre todo en la producción de materias primas en el sector minero, y aquellos que no pueden acceder a las actividades productivas no tienen más opción que participar de los trabajos más marginales. En el caso de las mujeres el servicio doméstico es la alternativa más atractiva, donde no sólo son sometidas a la diferenciación de clase, sino que además están estigmatizadas por la condición étnica y de género.

Los orígenes del oficio de las trabajadoras del hogar en Bolivia se remontan a las relaciones feudal-coloniales que se establecen luego de la conquista española y que se arrastran de ma-

nera muy profunda hasta la revolución de 1952. Las sirvientas esperaban cubrir sus necesidades de alojamiento, alimentación, vestimenta mínima y auxilio en caso de enfermedad, y a cambio los empleadores exigían de sus sirvientas humildad, lealtad, obediencia y estar atentas en cualquier momento. Otro rasgo de la época era que las mujeres y los indios no eran considerados parte de la sociedad civil y por lo tanto estaban sujetos a los designios de los hombres, una minoría vinculada económicamente a la minería y que estaba a cargo del Estado.

Paralelamente a esta característica paternalista del trabajo doméstico, se desarrollaba un grupo de trabajadoras independientes que trabajaban por un salario bajo la condición de cama afuera. Este grupo conformado por cocineras que tenía mayor libertad para reflexionar a cerca de sus reivindicaciones sociales, logra en 1935 conformar el primer sindicato de trabajadoras del hogar, denominado la Unión Sindical de Culinarias. Luego de la guerra del Chaco, que había dejado al país en una crisis económica y social, en un ambiente político que reivindicaba el nacionalismo y bajo la influencia de las corrientes marxistas, se organiza, dentro de este contexto, este sindicato. El sindicato surge de manera espontánea, a raíz de una protesta de un grupo de cocineras, por una ordenanza municipal de la ciudad de La Paz que prohibía viajar en tranvía portando canastas. Este experimento de sindicalización no sobrevivió las convulsiones sociales de la década de los 50.

Con el surgimiento de un nuevo orden social, durante las tres décadas posteriores a la revolución nacional de 1952, se alteraron las relaciones del servicio doméstico. La sociedad boliviana se cambió radicalmente, juntamente con la destrucción de las haciendas, que subordinaban

moral y racialmente al indio, se experimentaba nuevos modelos de movilidad social descendente y ascendente; mientras que por un lado caía la oligarquía, por otro surgían los empresarios nuevos ricos y los burócratas en el Estado. Esto alteró el trabajo del servicio doméstico: fundamentalmente desaparecen los hogares que tenían varias empleadas, eliminándose con ello la especialización de tareas. Las familias contratan una sola empleada que es múltiple o polivalente. Y por otra parte desaparece definitivamente el trabajo no remunerado, eliminándose así la condición servil que existía en el servicio doméstico.

Con la inclusión de la mujer a formar parte activa de la sociedad civil luego de la revolución, se logró que en las décadas del 60 y del 70 las mujeres puedan incorporarse activamente a la fuerza de trabajo, sobre todo en el ámbito profesional. Mayor fue el énfasis con que se produjo este fenómeno cuando la crisis de la deuda externa en los 80, ya que obligó a mujeres de clase media a buscar un empleo asalariado. Esto alteró las relaciones familiares de los hogares bolivianos y con ello, también cambió el rol de la trabajadora doméstica dentro del hogar. La empleadora debe ceder parte del control de las labores domésticas a la trabajadora, debido a la ausencia obligada.

En la década de los 80, el movimiento sindical de las trabajadoras del hogar empieza, nuevamente, a cobrar vigencia, es así que se organiza la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar (FENATRAHOB), con sede en la ciudad de La Paz, que empieza a organizar a las denominadas empleadas domésticas, que ahora demandan ser llamadas *trabajadoras del hogar* pues quieren romper las cadenas que las han tenido atadas durante muchas décadas. Significativa ha sido la labor de esta organización, que ha logrado elaborar una propuesta de ley que regule el trabajo asalariado del hogar, denominada "Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar", la misma que ha sido aprobada en grande en la Cámara de Senadores en junio de 2000, y que aún espera su aprobación en la Cámara de Diputados.

También es de destacar la gestión de las trabajadoras del hogar en el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, que hicieron escuchar su voz en el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Ginebra Suiza, donde denunciaron la situación de discriminación que viven en el país. Gracias a estas acciones el Comité ha dirigido al Estado boliviano una serie de recomendaciones para superar la violación de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales de este sector.

Contribución del sector al PIB.

Para el análisis, tomamos la evolución del ingreso de una serie de 22 años, desde el año 1980 al año 2000. El intervalo de análisis es interesante porque nos muestra cuatro momentos de la economía boliviana: el primero corresponde a los primeros años de la década del 80 caracterizados por las crisis de la deuda externa; un segundo momento corresponde a la estabilización de la economía, tres períodos donde el PIB crece a menos del 4 %; el tercer momento abarca nueve años de la década del 90 (incluyendo el año 1990), son los primeros años de aplicación de las reformas estructurales; finalmente, los tres últimos períodos donde el producto interno empieza a contraerse.

Haciendo una comparación de los datos del ingreso generado en toda la economía boliviana versus los ingresos generados por el sector de las trabajadoras del hogar, encontramos que existen dos tendencias: la primera es que no podemos encontrar una relación directa ni inversa entre las tasas de crecimiento del PIB y la tasa de crecimiento del ingreso de los servicios domésticos. La segunda tendencia que, observamos de estos datos es que para cualquier comportamiento del PIB general, bien sea que este crezca o decrezca, la participación del PIB del servicio doméstico en promedio para los 22 períodos es de 0,61% respecto al PIB total. Podríamos decir también que existe un rango de participación en el ingreso del servicio doméstico respecto al PIB que va desde 0,52% a 0,68%.

Cuadro 18

**Contribución del Servicio doméstico al PIB
(en bolivianos del año 1990)**

Año	PIB a valores básicos	Ingresos del servicio doméstico	Tasa de crecimiento o del PIB	Tasa de crecimiento del servicio doméstico	% de participación del servicio doméstico en el PIB
1980	14,636,435.17	75,462.95			0.52
1981	14,607,830.57	77,303.83	-0.20	2.44	0.53
1982	13,936,250.56	80,064.64	-4.60	3.57	0.57
1983	13,262,885.67	81,641.97	-4.45	1.97	0.61
1984	13,262,885.67	82,825.46	-0.40	1.45	0.62
1985	13,057,702.13	83,745.40	-1.55	1.11	0.64
1986	12,355,223.86	84,206.00	-5.38	0.55	0.68
1987	12,637,800.27	85,131.00	2.29	1.10	0.67
1988	13,024,636.85	88,405.00	3.06	3.85	0.68
1989	13,537,121.81	90,960.00	3.93	2.89	0.67
1990	14,163,418.80	92,534.00	4.63	1.73	0.65
1991	14,886,684.06	94,311.00	5.11	1.92	0.63
1992	15,125,011.83	96,339.00	1.60	2.15	0.64
1993	15,788,416.63	98,086.00	4.39	1.81	0.62
1994	16,532,629.31	100,862.00	4.71	2.83	0.61
1995	17,252,386.62	103,638.00	4.35	2.75	0.60
1996	18,019,838.00	106,260.00	4.45	2.53	0.59
1997	18,898,405.00	109,150.00	4.88	2.72	0.58
1998	19,746,856.00	110,665.00	4.49	1.39	0.56
1999	20,045,271.00	113,681.00	1.51	2.73	0.57
2000	20,464,624.00	116,125.00	2.09	2.15	0.57
2001	20,698,946.00	118,332.00	1.15	1.90	0.57

Fuente: Elaboración CEDLA sobre la base de INE.

De estas dos características lo que podemos inferir en primer lugar, es que los ingresos generados por el sector no tienen una relación con el ingreso generado en el ámbito de toda la economía boliviana, ya que este es una constante a lo largo del tiempo. Como consecuencia de ello podemos decir que los determinantes del ingreso subyacen en el ámbito del análisis de otras variables, es posible que tenga que ver con la tasa de migración rural de sexo femenino, ya que como observaremos más adelante, el grueso de la población que trabaja en este sector está entre los 10 a 25 años. También es posible encontrar algún sustento de esta variable en la población que genera más ingresos, ya que es

este segmento el que preferentemente contrata estos servicios. Podría ser el caso de que a menor ingreso de la población de medianos ingresos, el ingreso de la fuerza de trabajo femenina sería más frecuente, lo que obligaría a contratar trabajadoras domésticas para el apoyo en la reproducción de las condiciones diarias de la familia.

Información cualitativa del sector

El trabajo del hogar es muy poco valorado; pocas son las personas que lo consideran como trabajo. Muchas mujeres dicen: "yo no trabajo, sólo me dedico a la casa". Sin embargo, la aten-

ción del hogar implica una serie de actividades que consumen tiempo y esfuerzo de las personas y en particular de las mujeres.

Las trabajadoras del hogar están incluidas en la Ley General del Trabajo, allí están legislados una serie de beneficios para este sector; sin embargo, existen inequidades de la ley actual con relación al servicio doméstico. La ley establece que cualquier trabajador debe trabajar ocho horas, sin embargo para las trabajadoras del hogar el descanso debe ser de ocho horas, dando así la posibilidad de trabajar las 16 horas restantes del día; no se reglamenta nada sobre las horas extras; el desahucio es de 15 días, mientras que para los demás trabajadores es de tres meses; la ley no dice que el salario debería ser el mínimo nacional, y es que hay muchas trabajadoras que no ganan el mínimo, e inclusive trabajan por comida y vivienda; el descanso por maternidad es de 60 días con 50% de salario, mientras que para las demás trabajadoras es de 90 días con goce de haberes al 100%.

Frente a las injusticias que se expresan en la ley General del Trabajo, la FENATRAHOB ha impulsado la Ley de la Trabajadora del Hogar, que ha sido fruto de diversos talleres y reuniones del sector, abogados, parlamentarios y especialistas. Algunos de estos derechos son los siguientes:

Derecho a la salud. En la ley general del trabajo dice: "En caso de enfermedad de la empleada doméstica, el patrono deberá proporcionar los primeros auxilios médicos y la trasladará por su cuenta a un hospital o centro de salud", sin embargo este derecho no se respeta.

El Derecho a la sindicalización. Muchas personas piensan que las trabajadoras del hogar no tienen derecho a la sindicalización. Las trabajadoras del hogar son como cualquier otro sector de trabajadores, la única diferencia es que no trabajan juntas o asociadas sino que cada una desempeña su trabajo en la familia donde está empleada, pero eso no invalida su derecho a reunirse y sindicalizarse para defender sus derechos.

La diversidad. Bolivia es un país particular, con un índice de pobreza muy alto y con una composición étnica y cultural muy diversa. En la so-

cialidad existe, además de los problemas de la pobreza, una fuerte discriminación, heredada de la historia del colonialismo. Esto influye mucho en el trabajo, como en el caso de las trabajadoras del hogar, que en su mayoría son mujeres que provienen de las áreas rurales y tienen rasgos físicos y culturales de sus zonas. Las trabajadoras del hogar en Bolivia buscan ser respetadas en su diversidad étnica cultural y como mujeres. El respeto a su cultura, a su raza, a los valores y las costumbres de sus propias comunidades es fundamental y es la base de cualquier relación constructiva entre personas.

Derecho a la educación. En Bolivia las mujeres son las más afectadas en sus derechos a la educación. En el caso de las trabajadoras del hogar esta es una dramática realidad. Son muchas las jóvenes que habiendo abandonado la escuela en sus comunidades, ingresan a trabajar como trabajadoras del hogar y no tienen la oportunidad de volver a estudiar. En la ley del trabajo se establece que la empleada tiene derecho a estudiar y los empleadores están obligados a darle las horas necesarias para su estudio sin descontarle nada de su salario por este tiempo, sin embargo, en la práctica cotidiana, este derecho no se cumple.

El acoso sexual. Las trabajadoras del hogar constituyen uno de los sectores de trabajadoras más vulnerables al acoso sexual. El hecho de trabajar compartiendo gran parte del tiempo con una familia, viviendo en cuartos o habitaciones con poca intimidad, las hace presa fácil de situaciones de acoso ejercidas por quienes, lamentablemente, creen que tienen el poder de vulnerar la dignidad de las mujeres.

Derecho a salario pagado en moneda y no en especie. Por ley está prohibido el servicio doméstico gratuito en cualquiera de sus formas. Toda trabajadora o trabajador doméstico tiene derecho a un salario, a un pago en efectivo por sus servicios. Este tema también no es cumplido plenamente.

Cantidad de trabajadoras, características de las trabajadoras y del empleo

En este apartado presentamos un análisis del número de los trabajadores a nivel nacional, el

salario mensual y el número de horas trabajadas semanalmente del sector. La participación masculina que trabaja en este sector no supera el seis por ciento en los cinco años de la muestra. Desde 1989 al año 2000 el crecimiento de los trabajadores en el sector ha sido del 40% (con un promedio de 3% anual), aunque el año 2000 hay un crecimiento significativo, ya que va desde 68,827 a 94,382 trabajadores (27%), según datos que maneja la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar en la actualidad habría en el país aproximadamente 114,000 trabajadoras.

Algo que sobresale en la comparación de los salarios entre sexos es que los hombres ganan siempre mucho más que sus pares las mujeres, por ejemplo para el año 2000 un varón ganaba 843,20 Bs, mientras que una mujer tenía un ingreso de 581,6 Bs., es decir, 31% menos que un

hombre. Podemos decir que el salario de un trabajador del hogar apenas supera el salario mínimo nacional, su momento más alto lo tuvo en 1989 cuando era 2,5 veces superior al mínimo nacional y su más bajo fue el 1995 cuando apenas alcanzaba el 63% del mínimo nacional.

Las condiciones laborales de la trabajadora del hogar antes de que su Ley fuese aprobada (considerada en la Ley General del Trabajo como régimen atenuado) no se asemejaban en nada al conjunto de asalariados. La ley permitía jornadas de 16 horas diarias, 50% más que una trabajadora de cualquier otro sector. Por ello, la demanda del sindicato de trabajadoras es una jornada máxima de 10 horas. Los salarios de la trabajadora han estado históricamente por debajo del mínimo nacional, sin considerar los niveles del mercado de trabajo que rigen las condiciones del resto de los trabajadores.

Cuadro 19

Condiciones laborales de los/las trabajadores del hogar

	1989			1992			1995			1997		
	Masc	Fem	Total									
No trab.	56599	2367	54232	59186	3727	55459	67837	4115	63722	51404	3851	47553
Salarios	154	194	152.4	112.8	170.9	109.1	130.2	182.7	126.9	144	s.d.	s.d
Jornadas	58.06	57.77	58.07	57.77	58.04	57.75	56.97	49.20	57.48	57.22	56.38	57.29
Salario	60			135			205			240		

Fuente: Elaboración CEDLA sobre la base de INE.

Finalmente, existe un alto grado de concentración de trabajadores entre 15 y 25 años, esto ilustra la condición migratoria de las trabajadoras quienes deben abandonar la vida en el campo para buscar mejores condiciones en las ciu-

dades. Según lo retrata Gill en su libro "Dependencias Precarias" la situación era la misma para el año 1950, el 25% de las trabajadoras del hogar en la ciudad de La Paz era adolescentes inmigrantes del campo.

OIT - C2 CONVENIO SOBRE EL DESEMPLEO, 1919

Convenio relativo al desempleo (Nota: Fecha de entrada en vigor: 14:07:1921 .)

Lugar: Washington

Sesion de la Conferencia: 1

Fecha de adopción: 28:11:1919

Estatus: Otro instrumento

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Washington por el Gobierno de los Estados Unidos de América el 29 de octubre de 1919;

Después de haber decidido adoptar diversas disposiciones relativas a los medios de prevenir el desempleo y de remediar sus consecuencias, cuestión que constituye el segundo punto del orden del día de la reunión de la Conferencia celebrada en Washington, y después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el desempleo, 1919, y que será sometido a la ratificación de los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, de acuerdo con las disposiciones e la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo:

Artículo 1

Todo Miembro que ratifique el presente Convenio comunicará a la Oficina Internacional del Trabajo, a intervalos lo más cortos posible, que no deberán exceder de tres meses, todos los datos estadísticos o de otra clase disponibles sobre el desempleo, comprendida cualquier información relativa a las medidas tomadas o en proyecto, destinadas a luchar contra el desempleo. Siempre que sea posible, los datos deberán recogerse de manera que puedan ser comunicados dentro de los tres meses siguientes a la expiración del período a que se refieran.

Artículo 2

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá establecer un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central. Se nombrarán comités, en los que deberán figurar representantes de los trabajadores y de los empleadores, que serán consultados en todo lo que concierna al funcionamiento de dichas agencias.

2. Cuando coexistan agencias gratuitas, públicas y privadas, deberán tomarse medidas para coordinar las operaciones de unas y otras, con arreglo a un plan nacional.

3. El funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales será coordinado por la Oficina Internacional del Trabajo, de acuerdo con los países interesados.

Artículo 3

Los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo que ratifiquen el presente Convenio y que hayan establecido un sistema de seguro contra el desempleo deberán tomar, en las condiciones fijadas de común acuerdo entre los Miembros interesados, disposiciones conducentes a que los trabajadores nacionales de uno de dichos Miembros, que trabajen en el territorio de otro, reciban indemnizaciones del seguro iguales a las percibidas por los trabajadores nacionales de este segundo Miembro.

Artículo 4

Las ratificaciones formales del presente Convenio, de acuerdo con las condiciones esta-

blecidas por la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 5

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a aplicarlo en aquellas de sus colonias o posesiones o en aquellos de sus protectorados que no se gobiernen plenamente por sí mismos, a reserva de:

a) que las condiciones locales no imposibiliten la aplicación de las disposiciones del Convenio;

b) que puedan introducirse en el Convenio las modificaciones necesarias para su adaptación a las condiciones locales.

2. Cada Miembro deberá notificar a la Oficina Internacional del Trabajo su decisión en lo que concierne a cada una de sus colonias o posesiones o a cada uno de sus protectorados que no se gobiernen plenamente por sí mismos.

Artículo 6

Tan pronto como las ratificaciones de tres Miembros de la Organización Internacional del Trabajo hayan sido registradas en la Oficina Internacional del Trabajo, el Director General de la Oficina notificará el hecho a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 7

Este Convenio entrará en vigor en la fecha en que el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo haya efectuado dicha

notificación, y sólo obligará a los Miembros que hayan registrado su ratificación en la Oficina Internacional del Trabajo. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cualquier otro Miembro, en la fecha en que haya sido registrada su ratificación en la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 8

Todo Miembro que ratifique el presente Convenio se obliga a aplicar sus disposiciones a más tardar el 1 de julio de 1921, y a tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de dichas disposiciones.

Artículo 9

Todo Miembro que haya ratificado el presente Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado en la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 10

Por los menos una vez cada diez años, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo deberá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación de este Convenio, y deberá considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la revisión o modificación del mismo.

Artículo 11

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

OIT - C29 Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930

Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (Nota: Fecha de entrada en vigor: 01:05:1932 .)

Lugar: Ginebra

Fecha de adopción: 28:06:1930

Sesión de la Conferencia: 14

Estatus: Instrumento actualizado

Este instrumento hace parte de los convenios fundamentales.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 10 junio 1930 en su decimocuarta reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al trabajo forzoso u obligatorio, cuestión que está comprendida en el primer punto del orden del día de la reunión, y Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha veintiocho de junio de mil novecientos treinta, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, y que será sometido a la ratificación de los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo:

Artículo 1

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.

2. Con miras a esta supresión total, el trabajo forzoso u obligatorio podrá emplearse, durante el período transitorio, únicamente para fines públicos y a título excepcional, en las condiciones y con las garantías estipuladas en los artículos siguientes.

3. A la expiración de un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del presente Convenio y cuando el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo prepare el informe a que se refiere el artículo 31, dicho Consejo examinará la posibilidad de suprimir sin nuevo aplazamiento el trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas y decidirá la conveniencia de inscribir esta cuestión en el orden del día de la Conferencia.

Artículo 2

1. A los efectos del presente Convenio, la expresión *trabajo forzoso u obligatorio* designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.

2. Sin embargo, a los efectos del presente Convenio, la expresión *trabajo forzoso u obligatorio* no comprende:

a) cualquier trabajo o servicio que se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio y que tenga un carácter puramente militar;

b) cualquier trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos de un país que se gobierne plenamente por sí mismo;

c) cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades pú-

blicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;

d) cualquier trabajo o servicio que se exija en casos de fuerza mayor, es decir, guerra, siniestros o amenaza de siniestros, tales como incendios, inundaciones, hambre, temblores de tierra, epidemias y epizootias violentas, invasiones de animales, de insectos o de parásitos vegetales dañinos, y en general, en todas las circunstancias que pongan en peligro o amenacen poner en peligro la vida o las condiciones normales de existencia de toda o parte de la población;

e) los pequeños trabajos comunales, es decir, los trabajos realizados por los miembros de una comunidad en beneficio directo de la misma, trabajos que, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad, a condición de que la misma población o sus representantes directos tengan derecho a pronunciarse sobre la necesidad de esos trabajos.

Artículo 3

A los efectos del presente Convenio, la expresión *autoridades competentes* designa a las autoridades metropolitanas, o a las autoridades centrales superiores del territorio interesado.

Artículo 4

1. Las autoridades competentes no deberán imponer o dejar que se imponga el trabajo forzoso u obligatorio en provecho de particulares, de compañías o de personas jurídicas de carácter privado.

2. Si existiera tal forma de trabajo forzoso u obligatorio en provecho de particulares, de compañías o de personas jurídicas de carácter privado, en la fecha en que el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo haya registrado la ratificación de este Convenio por un Miembro, este Miembro deberá suprimir completamente dicho trabajo forzoso u obligatorio desde la fecha en que para él entre en vigor el presente Convenio.

Artículo 5

1. Ninguna concesión a particulares, compañías o personas jurídicas privadas deberá implicar la imposición de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio cuyo objeto sea la producción o recolección de productos que utilicen dichos particulares, compañías o personas jurídicas privadas, o con los cuales comercien.

2. Si las concesiones existentes contienen disposiciones que impliquen la imposición de semejante trabajo forzoso u obligatorio, esas disposiciones deberán quedar sin efecto tan pronto sea posible, a fin de satisfacer las prescripciones del artículo 1 del presente Convenio.

Artículo 6

Los funcionarios de la administración, incluso cuando deban estimular a las poblaciones a su cargo a que se dediquen a una forma cualquiera de trabajo, no deberán ejercer sobre esas poblaciones una presión colectiva o individual con el fin de hacerlas trabajar para particulares, compañías o personas jurídicas privadas.

Artículo 7

1. Los jefes que no ejerzan funciones administrativas no podrán recurrir al trabajo forzoso u obligatorio.

2. Los jefes que ejerzan funciones administrativas podrán recurrir al trabajo forzoso u obligatorio, con la autorización expresa de las autoridades competentes, en las condiciones previstas por el artículo 10 del presente Convenio.

3. Los jefes legalmente reconocidos que no reciban una remuneración adecuada en otra forma podrán disfrutar de servicios personales debidamente reglamentados, siempre que se tomen todas las medidas necesarias para evitar cualquier abuso.

Artículo 8

1. La responsabilidad de toda decisión de recurrir al trabajo forzoso u obligatorio incumbirá a las autoridades civiles superiores del territorio interesado.

2. Sin embargo, estas autoridades podrán delegar en las autoridades locales superiores la facultad de imponer trabajo forzoso u obligatorio, cuando este trabajo no implique el alejamiento de los trabajadores de su residencia habitual. Dichas autoridades podrán igualmente delegar en las autoridades locales superiores, en los períodos y en las condiciones que se estipulen en la reglamentación prevista en el artículo 23 del presente Convenio, la facultad de imponer un trabajo forzoso u obligatorio para cuya ejecución los trabajadores deban alejarse de su residencia habitual, cuando se trate de facilitar el traslado de funcionarios de la administración en ejercicio de sus funciones y el transporte de material de la administración.

Artículo 9

Salvo las disposiciones contrarias estipuladas en el artículo 10 del presente Convenio, toda autoridad facultada para imponer un trabajo forzoso u obligatorio no deberá permitir que se recurra a esta forma de trabajo sin cerciorarse previamente de que:

- a) el servicio o trabajo por realizar presenta un gran interés directo para la comunidad llamada a realizarlo;
- b) el servicio o trabajo es actual o inminentemente necesario;
- c) ha sido imposible procurarse la mano de obra voluntaria para la ejecución de este servicio o trabajo, a pesar de la oferta de salarios y de condiciones de trabajo iguales, por lo menos, a las que prevalecen en el territorio interesado para trabajos o servicios análogos;
- d) dicho trabajo o servicio no impondrá una carga demasiado pesada a la población actual, habida cuenta de la mano de obra disponible y de su aptitud para emprender el trabajo en cuestión.

Artículo 10

1. El trabajo forzoso u obligatorio exigido a título de impuesto, y el trabajo forzoso u obligatorio a que recurran los jefes que ejer-

zan funciones administrativas para la realización de trabajos de utilidad pública, deberán ser suprimidos progresivamente.

2. En espera de esta abolición, cuando el trabajo forzoso u obligatorio se exija a título de impuesto, y cuando el trabajo forzoso u obligatorio se imponga por jefes que ejerzan funciones administrativas para la ejecución de trabajos de utilidad pública, las autoridades interesadas deberán cerciorarse previamente de que:

- a) el servicio o trabajo por realizar presenta un gran interés directo para la comunidad llamada a realizarlo;
- b) el servicio o trabajo es actual o inminentemente necesario;
- c) dicho trabajo o servicio no impondrá una carga demasiado pesada a la población actual, habida cuenta de la mano de obra disponible y de su aptitud para emprender el trabajo en cuestión;
- d) la ejecución de este trabajo o servicio no obligará a los trabajadores a alejarse del lugar de su residencia habitual;
- e) la ejecución de este trabajo o servicio estará dirigida de acuerdo con las exigencias de la religión, de la vida social y de la agricultura.

Artículo 11

1. Sólo podrán estar sujetos al trabajo forzoso u obligatorio los adultos aptos del sexo masculino cuya edad no sea inferior a dieciocho años ni superior a cuarenta y cinco. Salvo para las categorías de trabajo previstas en el artículo 10 del presente Convenio, deberán observarse las limitaciones y condiciones siguientes:

- a) reconocimiento previo, siempre que sea posible, por un médico designado por la administración, para comprobar la ausencia de toda enfermedad contagiosa y la aptitud física de los interesados para soportar el trabajo impuesto y las condiciones en que habrá de realizarse;

b) exención del personal escolar, alumnos y profesores, así como del personal administrativo en general;

c) mantenimiento, en cada comunidad, del número de hombres adultos y aptos indispensables para la vida familiar y social;

d) respeto de los vínculos conyugales y familiares.

2. A los efectos del apartado c) del párrafo 1 de este artículo, la reglamentación prevista en el artículo 23 del presente Convenio fijará la proporción de individuos de la población permanente masculina y apta que podrá ser objeto de un reclutamiento determinado, sin que esta proporción pueda, en ningún caso, exceder del 25 por ciento de esta población. Al fijar esa proporción, las autoridades competentes deberán tener en cuenta la densidad de población, el desarrollo social y físico de la misma; la época del año y el estado de los trabajos que van a efectuar los interesados en su localidad por su propia cuenta; de una manera general, las autoridades deberán respetar las necesidades económicas y sociales de la vida normal de la comunidad interesada.

Artículo 12

1. El período máximo durante el cual un individuo cualquiera podrá estar sujeto al trabajo forzoso u obligatorio, en sus diversas formas, no deberá exceder de sesenta días por cada período de doce meses, debiendo incluirse en estos sesenta días los días de viaje necesarios para ir al lugar donde se realice el trabajo y regresar.

2. Todo trabajador sujeto al trabajo forzoso u obligatorio deberá poseer un certificado que indique los períodos de trabajo forzoso u obligatorio que haya efectuado.

Artículo 13

1. Las horas normales de trabajo de toda persona sujeta al trabajo forzoso u obligatorio deberán ser las mismas que las que prevalezcan en el trabajo libre, y las horas de trabajo que excedan de la jornada normal deberán ser remuneradas con arreglo a las

mismas tasas aplicadas a las horas extraordinarias de los trabajadores libres.

2. Se deberá conceder un día de reposo semanal a todas las personas sujetas a cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, debiendo coincidir este día, siempre que sea posible, con el día consagrado por la tradición, o los usos del país o la región.

Artículo 14

1. Con excepción del trabajo previsto en el artículo 10 del presente Convenio, el trabajo forzoso u obligatorio, en todas sus formas, deberá ser remunerado en metálico y con arreglo a tasas que, para el mismo género de trabajo, no deberán ser inferiores a las vigentes en la región donde los trabajadores estén empleados, ni a las vigentes en la región donde fueron reclutados.

2. Cuando se trate de un trabajo impuesto por jefes en ejercicio de sus funciones administrativas, deberá introducirse, cuanto antes, el pago de los salarios de acuerdo con las tasas indicadas en el párrafo anterior.

3. Los salarios deberán pagarse a los propios trabajadores y no a su jefe de tribu o a otra autoridad.

4. Los días de viaje para ir al lugar del trabajo y regresar deberán contarse como días de trabajo para el pago de los salarios.

5. El presente artículo no impedirá que se proporcionen a los trabajadores, como parte del salario, las raciones de alimentos acostumbradas, y estas raciones deberán ser, por lo menos, de un valor equivalente a la suma de dinero que pueden representar; pero no se hará ningún descuento del salario para el pago de impuestos, ni por los alimentos, vestidos y alojamiento especiales proporcionados a los trabajadores para mantenerlos en estado de continuar su trabajo, habida cuenta de las condiciones especiales del empleo, o por el suministro de herramientas.

Artículo 15

1. Cualquier legislación referente a la indemnización de los accidentes del trabajo y cual-

quier legislación que prevea una indemnización para las personas a cargo de los trabajadores fallecidos o inválidos, que estén o vayan a entrar en vigor en el territorio interesado, deberán aplicarse a las personas sujetas al trabajo forzoso u obligatorio en las mismas condiciones que a los trabajadores libres.

2. En todo caso, cualquier autoridad competente que recurra al trabajo forzoso u obligatorio deberá estar obligada a asegurar la subsistencia de dichos trabajadores cuando, a consecuencia de un accidente o de una enfermedad que resulte de su trabajo, se encuentren total o parcialmente incapacitados para subvenir a sus necesidades. Esta autoridad también deberá estar obligada a tomar las medidas necesarias para asegurar la subsistencia de cualquier persona a cargo del trabajador, en caso de incapacidad o de fallecimiento resultante del trabajo.

Artículo 16

1. Las personas sujetas al trabajo forzoso u obligatorio no deberán ser transferidas, salvo en caso de necesidad excepcional, a regiones donde las condiciones climáticas y alimentarias sean tan diferentes de aquellas a que se hallen acostumbradas, que constituyan un peligro para su salud.

2. En ningún caso se autorizará este traslado de trabajadores sin que se hayan aplicado todas las medidas de higiene y de alojamiento necesarias para su instalación y para proteger su salud.

3. Cuando no se pueda evitar dicho traslado, se tomarán medidas para garantizar la aclimatación progresiva de los trabajadores a las nuevas condiciones climáticas y alimentarias, previo informe del servicio médico competente.

4. Cuando estos trabajadores deban ejecutar un trabajo regular al que no se hallen acostumbrados, se deberán tomar las medidas necesarias para lograr su adaptación a este género de trabajo, especialmente en lo que se refiere al entrenamiento progresivo, a las

horas de trabajo, a los intervalos de descanso y al mejoramiento o aumento de las raciones alimenticias que puedan ser necesarias.

Artículo 17

Antes de autorizar el recurso al trabajo forzoso u obligatorio en trabajos de construcción o de conservación que obliguen a los trabajadores a vivir en los lugares de trabajo durante un período prolongado, las autoridades competentes deberán cerciorarse de que:

1) se han tomado todas las medidas necesarias para asegurar la higiene de los trabajadores y garantizarles la asistencia médica indispensable, y, en particular: a) que dichos trabajadores serán sometidos a un examen médico antes de comenzar los trabajos, y a nuevos exámenes, a intervalos determinados, mientras dure su empleo; b) que se dispone de un personal médico suficiente y de los dispensarios, enfermerías ambulancias y hospitales requeridos para hacer frente a todas las necesidades, y c) que las condiciones de sanidad de los lugares de trabajo, el suministro de agua potable, víveres, combustible y utensilios de cocina y, cuando sea necesario, las condiciones de vivienda y vestido son satisfactorias;

2) se han tomado las medidas necesarias para garantizar la subsistencia de la familia del trabajador, especialmente facilitando el envío a la misma de una parte del salario por medio de un procedimiento seguro y con el consentimiento o a solicitud del trabajador;

3) los viajes de ida de los trabajadores al lugar de trabajo y los de regreso estarán garantizados por la administración, bajo su responsabilidad y a sus expensas, y la administración facilitará estos viajes utilizando al máximo todos los medios de transporte disponibles;

4) en caso de enfermedad o de accidente que cause una incapacidad de trabajo de cierta duración, la repatriación de los trabajadores estará a cargo de la administración;

5) todo trabajador que desee permanecer como trabajador libre a la expiración de su período de trabajo forzoso u obligatorio tendrá la facultad de hacerlo, sin perder sus derechos a la repatriación gratuita, durante un período de dos años.

Artículo 18

1. El trabajo forzoso u obligatorio para el transporte de personas o de mercancías, por ejemplo, el de los cargadores y el de los barqueros, deberá ser suprimido lo antes posible, y hasta que se suprima, las autoridades competentes deberán dictar reglamentos que determinen especialmente: a) la obligación de no utilizar este trabajo sino para facilitar el transporte de funcionarios de la administración en el ejercicio de sus funciones, el transporte del material de la administración o, en caso de absoluta necesidad, para el transporte de otras personas que no sean funcionarios; b) la obligación de no emplear en dichos transportes sino a hombres que hayan sido reconocidos físicamente aptos para este trabajo, después de pasar un médico, siempre que dicho examen sea posible, y en caso de que no lo fuere, la persona que contrate esta mano de obra deberá garantizar, bajo su propia responsabilidad, que los obreros empleados tienen la aptitud física requerida y que no padecen ninguna enfermedad contagiosa; c) la carga máxima que podrán llevar los trabajadores; d) la distancia máxima desde el lugar donde trabajen al lugar de su residencia; e) el número máximo de días al mes, o en cualquier otro período, en que podrá exigirse a los trabajadores este trabajo, comprendiendo en este número los días del viaje de regreso; f) las personas que estarán autorizadas a exigir esta forma de trabajo forzoso u obligatorio, y hasta qué punto estarán facultadas para exigirlo.

2. Al fijar los máximos a que se refieren los incisos c), d) y e) del párrafo precedente, las autoridades competentes deberán tener en cuenta todos los elementos pertinentes, especialmente el de la aptitud física de la población que va a ser reclutada, la naturaleza del itinerario que tiene que recorrer y las condiciones climatológicas.

3. Las autoridades competentes también deberán tomar disposiciones para que el trayecto diario normal de los portadores no exceda de una distancia que corresponda a la duración media de una jornada de trabajo de ocho horas, entendiéndose que para determinarla se deberá tener en cuenta no sólo la carga que hay que llevar y la distancia por recorrer, sino también el estado del camino, la época del año y todos los demás factores de importancia; si fuera necesario imponer a los portadores algunas horas de marcha extraordinarias, deberán ser remuneradas con arreglo a tasas más elevadas que las normales.

Artículo 19

1. Las autoridades competentes deberán solamente autorizar el recurso a cultivos obligatorios como un método para prevenir el hambre o una carencia de productos alimenticios, y siempre a reserva de que los alimentos o los productos así obtenidos se conviertan en propiedad de los individuos o de la colectividad que los haya producido.

2. El presente artículo no deberá tener por efecto la supresión de la obligación de los miembros de la comunidad de ejecutar el trabajo impuesto por la ley o la costumbre, cuando la producción se encuentre organizada, según la ley y la costumbre, sobre una base comunal, y cuando los productos o los beneficios resultantes de la venta de estos productos sean propiedad de la colectividad.

Artículo 20

Las legislaciones que prevean una represión colectiva aplicable a toda una comunidad por delitos cometidos por cualquiera de sus miembros no deberán establecer, como método represivo, el trabajo forzoso u obligatorio por una comunidad.

Artículo 21

No se recurrirá al trabajo forzoso u obligatorio para los trabajos subterráneos que se realicen en las minas.

Artículo 22

Las memorias anuales que los Miembros que ratifiquen el presente Convenio habrán de

presentar a la Oficina Internacional del Trabajo, en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las medidas que hayan tomado para dar efecto a las disposiciones del presente Convenio, contendrán una información lo más completa posible, sobre cada territorio interesado, referente a la amplitud con que se haya utilizado el trabajo forzoso u obligatorio en ese territorio, y a los puntos siguientes: fines para los que se ha efectuado este trabajo; porcentaje de enfermedades y mortalidad; horas de trabajo; métodos para el pago de los salarios, tasas de los salarios, y cualquier otro dato de interés.

Artículo 23

1. Las autoridades competentes deberán dictar una reglamentación completa y precisa sobre el empleo del trabajo forzoso u obligatorio, para hacer efectivas las disposiciones del presente Convenio.

2. Esta reglamentación deberá contener, especialmente, reglas que permitan a cada persona sujeta al trabajo forzoso u obligatorio presentar a las autoridades todas las reclamaciones relativas a las condiciones de trabajo y que garanticen que estas reclamaciones serán examinadas y tomadas en consideración.

Artículo 24

Deberán tomarse medidas adecuadas, en todos los casos, para garantizar la estricta aplicación de los reglamentos relativos al empleo del trabajo forzoso u obligatorio, ya sea mediante la extensión al trabajo forzoso u obligatorio de las funciones de cualquier organismo de inspección creado para la vigilancia del trabajo libre, ya sea mediante cualquier otro sistema conveniente. También deberán tomarse medidas para que las personas sujetas al trabajo forzoso conozcan el contenido de estos reglamentos.

Artículo 25

El hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales, y todo Miembro que ratifique el presente Convenio tendrá la obligación de cerciorarse

de que las sanciones impuestas por la ley son realmente eficaces y se aplican estrictamente.

Artículo 26

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a aplicarlo en los territorios sujetos a su soberanía, jurisdicción, protección, tutela o autoridad, siempre que tenga derecho a aceptar obligaciones que se refieran a cuestiones de jurisdicción interior. Sin embargo, si este Miembro quiere acogerse a las disposiciones del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberá acompañar su ratificación de una declaración en la que indique:

1) los territorios respecto de los cuales pretende aplicar las disposiciones del presente Convenio sin modificaciones;

2) los territorios respecto de los cuales pretende aplicar las disposiciones del presente Convenio con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;

3) los territorios respecto de los cuales se reserva su decisión.

2. La declaración antes mencionada se considerará como parte integrante de la ratificación y producirá sus mismos efectos. Todo Miembro que formule una declaración similar podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a las reservas formuladas en virtud de los apartados 2) y 3) del párrafo 1 de este artículo.

Artículo 27

Las ratificaciones formales del presente Convenio, de acuerdo con las condiciones establecidas por la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 28

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros cuyas ratificaciones hayan sido registradas en la Oficina Internacional del Trabajo.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 29

Tan pronto como se hayan registrado en la Oficina Internacional del Trabajo las ratificaciones de dos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, el Director General de la Oficina notificará el hecho a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Igualmente les notificará el registro de las ratificaciones que le comuniquen posteriormente los demás Miembros de la Organización.

Artículo 30

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado en la Oficina Internacional del Trabajo.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante

un nuevo período de cinco años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de cinco años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 31

A la expiración de cada período de cinco años, a partir de la fecha en que este Convenio entre en vigor, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo deberá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación de este Convenio, y deberá considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial del mismo.

Artículo 32

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, la ratificación por un Miembro del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia de este Convenio sin ninguna demora, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 30, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor.

2. A partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

3. Sin embargo, este Convenio continuará en vigor, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 33

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

C105 Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957

Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (Nota: Fecha de entrada en vigor: 17:01:1959 .)

Lugar: Ginebra

Fecha de adopción:25:06:1957

Sesion de la Conferencia:40

Estatus: Instrumento actualizado. Este instrumento hace parte de los convenios fundamentales.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 5 junio 1957 en su cuadragésima reunión;

Después de haber considerado la cuestión del trabajo forzoso, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión;

Después de haber tomado nota de las disposiciones del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930;

Después de haber tomado nota de que la Convención sobre la esclavitud, 1926, establece que deberán tomarse todas las medidas necesarias para evitar que el trabajo obligatorio o forzoso pueda dar lugar a condiciones análogas a la esclavitud y de que la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, 1956, prevé la completa abolición de la servidumbre por deudas y la servidumbre de la gleba; después de haber tomado nota de que el Convenio sobre la protección del salario, 1949, prevé que el salario se deberá pagar a intervalos regulares y prohíbe los sistemas de retribución que priven al trabajador de la posibilidad real de poner término a su empleo; después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la abolición de ciertas formas de trabajo forzoso u obligatorio en violación de los derechos humanos a que alude la Carta de las Naciones Unidas y enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y después de

haber decidido que dichas proposiciones revisan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha veinticinco de junio de mil novecientos cincuenta y siete, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957:

Artículo 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio:

- a) como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido;
- b) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico;
- c) como medida de disciplina en el trabajo;
- d) como castigo por haber participado en huelgas;
- e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

Artículo 2

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a tomar medidas eficaces para la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u obligatorio, según se describe en el artículo 1 de este Convenio.

Artículo 3

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 4

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 5

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 6

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que

le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 7

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 8

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 9

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 5, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 10

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

C144 Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976

Convenio sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo (Nota: Fecha de entrada en vigor: 16:05:1978 .)

Lugar: Ginebra

Fecha de adopción: 21:06:1976

Sesión de la Conferencia: 61

Estatus: Instrumento actualizado. Este instrumento hace parte de los convenios prioritarios. La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 2 junio 1976 en su sexagésima primera reunión;

Recordando las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo existentes — y en particular del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y de la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 — que afirman el derecho de los empleadores y de los trabajadores de establecer organizaciones libres e independientes y piden que se adopten medidas para promover consultas efectivas en el ámbito nacional entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como las disposiciones de numerosos convenios y recomendaciones internacionales del trabajo que disponen que se consulte a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre las medidas que deben tomarse para darles efecto; habiendo considerado el cuarto punto del orden del día de la reunión, titulado “Establecimiento de mecanismos tripartitos para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo”, y habiendo decidido adoptar ciertas propuestas relativas a consultas tripartitas para promover la aplicación de

las normas internacionales del trabajo, y después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha veintiuno de junio de mil novecientos setenta y seis, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976:

Artículo 1

En el presente Convenio, la expresión *organizaciones representativas* significa las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, que gocen del derecho a la libertad sindical.

Artículo 2

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se compromete a poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo a que se refiere el artículo 5, párrafo 1, más adelante.

2. La naturaleza y la forma de los procedimientos a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán determinarse en cada país de acuerdo con la práctica nacional, después de haber consultado a las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan y donde tales procedimientos aún no hayan sido establecidos.

Artículo 3

1. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a efectos de los procedimientos previstos en el presente Convenio, serán elegidos libremente por sus organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan.

2. Los empleadores y los trabajadores estarán representados en pie de igualdad en cualquier organismo mediante el cual se lleven a cabo las consultas.

Artículo 4

1. La autoridad competente será responsable de los servicios administrativos de apoyo a los procedimientos previstos en el presente Convenio.

2. Se celebrarán los acuerdos apropiados entre la autoridad competente y las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan, para financiar la formación que puedan necesitar los participantes en estos procedimientos.

Artículo 5

1. El objeto de los procedimientos previstos en el presente Convenio será el de celebrar consultas sobre:

a) las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia;

b) las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;

c) el reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual;

d) las cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;

e) las propuestas de denuncia de convenios ratificados.

2. A fin de garantizar el examen adecuado de las cuestiones a que se refiere el párrafo 1 de este artículo, las consultas deberán celebrarse a intervalos apropiados fijados de común acuerdo y al menos una vez al año.

Artículo 6

Cuando se considere apropiado, tras haber consultado con las organizaciones representativas, siempre que tales organizaciones existan, la autoridad competente presentará un informe anual sobre el funcionamiento de los procedimientos previstos en el presente Convenio.

Artículo 7

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 8

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 9

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en

vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 10

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 11

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratifi-

caciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 12

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 13

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario;

a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 9, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 14

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

CONVENIOS INTERNACIONALES DE LA OIT (1919 – 2003)

Convenios Internacionales		Ratificados por Bolivia
C1*	Convenio sobre las horas de trabajo (industria),	1919 15.11.1973
C2	Convenio sobre el desempleo, 1919	
C3	Convenio sobre la protección a la maternidad, 1919	
C4	Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919	
C5	Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919	
C6	Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919	
C8	Convenio sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920	
C10	Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921	
C11	Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921	
C12	Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921	
C13	Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921	
C14*	Convenio sobre el descanso semanal (industria),	1921 19.07.1954
C17*	Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo,	1925 15.11.1973
C18	Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925	
C19*	Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo),	1925 19.07.1954
C24	Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927	
C25	Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927	
C26*	Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos,	1928 19.07.1954
C29	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930	
C30*	Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas),	1930 15.11.1973
C33	Convenio sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932	
C41	Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1934	
C42	Convenio sobre las enfermedades profesionales (revisado), 1934	
C44	Convenio sobre el desempleo, 1934	
C45*	Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres),	1935 15.11.1973
C47	Convenio sobre las cuarenta horas, 1935	
C52	Convenio sobre las vacaciones pagadas, 1936	
C59	Convenio (revisado) sobre la edad mínima (industria), 1937	
C62	Convenio sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937	
C63	Convenio sobre estadísticas de salarios y horas de trabajo, 1938	
C77*	Convenio sobre el examen médico de los menores (industria),	1946 15.11.1973
C78*	Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales),	1946 15.11.1973
C79	Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946	
C80	Convenio sobre la revisión de los artículos finales, 1946	
C81*	Convenio sobre la inspección del trabajo,	1947 15.11.1973
C82	Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947	
C83	Convenio sobre normas de trabajo (territorios no metropolitanos), 1947	

C84	Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947	
C85	Convenio sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947	
C87*	Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación,	1948 4.01.1965
C88*	Convenio sobre el servicio del empleo,	1948 31.01.1977
C89*	(revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres),	1948 15.11.1973
C90*	Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria),	1948 15.11.1973
C94	Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por autoridades públicas), 1949	
C95*	Convenio sobre la protección del salario,	1949 31.01.1977
C96*	Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado),	1949 19.12.1996
C97	Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949	
C98*	Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva,	1949 15.11.1973
C99	Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951	
C100*	Convenio sobre igualdad de remuneración,	1951 15.11.1973
C101	Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952	
C102*	Convenio sobre la seguridad social (norma mínima),	1952 31.01.1977
C103*	Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado),	1952 15.11.1973
C105*	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso,	1957 11.06.1990
C106*	Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas),	1957 15.11.1973
C107	Convenio sobre poblaciones indígenas y tribunales, 1957	
C110	Convenio sobre las plantaciones, 1958	
C111*	Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación),	1958 31.01.1977
C112	Convenio sobre la edad mínima (pescadores), 1959	
C113	Convenio sobre el examen médico de los pescadores, 1959	
C114	Convenio sobre el contrato de enrolamiento de los pescadores, 1959	
C115	Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960	
C116*	Convenio sobre la revisión de los artículos finales,	1961 12.01.1965
C117*	Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos),	1962 31.01.1977
C118*	Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social),	1962 31.01.1977
C119	Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963	
C120*	Convenio sobre la higiene (comercio y oficinas),	1964 31.01.1977
C121*	Convenio sobre prestaciones en caso de accidentes y enfermedades profesionales,	1964 31.01.1977
C122*	Convenio sobre la política del empleo,	1964 31.01.1977
C123*	Convenio sobre la edad mínima (trabajo subterráneo),	1965 31.01.1977
C124*	Convenio sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo),	1965 31.01.1977
C125	Convenio sobre los certificados de competencia de pescadores, 1966	
C126	Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (pescadores), 1966	
C127	Convenio sobre el peso máximo, 1967	
C128*	Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes,	1967 31.01.1977
C129*	Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura),	1969 31.01.1977
C130*	Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad,	1969 31.01.1977
C131*	Convenio sobre la fijación de salarios mínimos,	1970 31.01.1977
C132	Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970	
C133	Convenio sobre el alojamiento de la tripulación (disposiciones complementarias), 1970	

C134	Convenio sobre la prevención de accidentes (gente de mar), 1970	
C135	Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971	
C136*	Convenio sobre el benceno,	1971 31.01.1977
C138*	Convenio sobre la edad mínima,	1973 11.06.1990
C139	Convenio sobre el cáncer profesional, 1974	
C140	Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974	
C141	Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975	
C142	Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975	
C143	Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975	
C144	Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976	
C148	Convenio sobre medio ambiente de trabajo (contaminación aire, ruido y vibraciones), 1977	
C149	Convenio sobre el personal de enfermería, 1977	
C150	Convenio sobre la administración del trabajo, 1978	
C151	Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978	
C153	Convenio sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979	
C154	Convenio sobre la negociación colectiva, 1981	
C155	Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981	
C156*	sobre los trabajadores con responsabilidades familiares,	1981 1.09.1998
C157	Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982	
C158	Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982	
C159*	Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas),	1983 19.12.1996
C160*	Convenio sobre estadísticas del trabajo,	1985 14.11.1990
C161	Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985	
C162*	Convenio sobre el asbesto, 1986 11.06.1990	
C163	Convenio sobre el bienestar de la gente de mar, 1987	
C167	Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988	
C168	Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988	
C169*	Convenio sobre pueblos indígenas y tribales,	1989 11.06.1990
C170	Convenio sobre los productos químicos, 1990	
C171	Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990	
C172	Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991	
C173	Convenio sobre protección de créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992	
C174	Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993	
C175	Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994	
C176	Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995	
C177	Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996	
C181	Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997	
C182*	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil,	1999 6.06.2003
C183	Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000	
C184	Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001	

* Convenios ratificados por Bolivia.

Fuente: Sitio Web OIT (www.ilo.org/public/spanish).

Nota: los Convenios que no aparecen en la lista han sido dejados de lado o retirados por la OIT o no son pertinentes para el caso boliviano.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA SALUD EN BOLIVIA



Autor: ACCION INTERNACIONAL PARA LA SALUD (AIS Bolivia)

INTRODUCCIÓN

Desde la Declaración de Derechos Humanos en 1948, el Derecho a la Salud y el Derecho al Socorro Sanitario, no han recibido suficiente atención en Bolivia, a pesar que la Constitución Política del Estado boliviano, en su título primero, artículo 7, reconoce el derecho a la vida, la salud y la seguridad, como derechos fundamentales de los ciudadanos bolivianos.

En este trabajo se analizan, con espíritu crítico, la Situación de Salud en Bolivia, las políticas y estrategias de salud adoptadas en los últimos años y los resultados e impacto de estas medidas, poniendo énfasis en los efectos registrados en los grupos sociales más empobrecidos de Bolivia, que sufren las consecuencias de las decisiones nacionales e internacionales adoptadas por pocos, en un mundo cada vez más globalizado desde el punto de vista económico, pero

cada vez menos justo y equitativo desde la perspectiva social y de desarrollo humano.

SITUACION DE SALUD Y EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD (SNS) EN BOLIVIA

Contexto General

De acuerdo a datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), la población boliviana alcanza a 8.274.325 habitantes, en un territorio de 1.098.591 km², con una densidad demográfica media de 7.56 habitantes por kilómetro cuadrado, registrando extremos departamentales (por regiones) que van desde 0.82 habitantes por km² en el departamento de Pando (frontera con Brasil) hasta 26.17 habitantes por km² en el departamento de Cochabamba (valle del centro de Bolivia). La distribución departamental de la población y la densidad de población se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 1

Distribución de la Población por Departamento y Densidad Demográfica

Departamento	Población	Superficie en Km ²	Habitantes por Km ²
Bolivia	8.274.325	1.098.581	7.56
Chuquisaca	531.522	51.524	10.32
La Paz	2.350.466	133.985	18.04
Cochabamba	1.455.711	55.631	26.17
Oruro	391.870	53.588	7.31
Potosí	709.013	118.218	6.0
Tarija	391.226	37.623	10.40
Santa Cruz	2.029.471	370.621	5.48
Beni	362.521	213.564	1.70
Pando	52.525	63.827	0.82

Fuente: INE. Censo Nacional de Población y Vivienda. Bolivia. 2001

Del total de 8.274.325 habitantes, 5.165.882 habitan en áreas urbanas (62.4%) y 3.108.443 habitantes residen en el área rural (37.6 %). Bolivia cuenta con una población mayoritariamente joven. El 13.1% de la población boliviana (1.087.557) tiene menos de 5 años; el 38.7% (3.198.074) es menor de 15 años, 58.6% (4.851.796) tiene menos de 25 años, 87.1% (7.205.708) es menor de 50 años. La población comprendida entre 50 y 64 años representa 7.9% (655.974). Solo el 5% de la población (412.643) es mayor de 65 años. La población en edad fértil (15 y 49 años) representa el 24.6% (2.035.397) **(Fuente: INE - Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001)**

De acuerdo, a los resultados de los tres últimos censos, se observa que en 1976 la tasa global de fecundidad alcanzaba a 6,65 hijos por mujer, en 1992 esta tasa alcanzaba 4,97 hijos por mujer, mientras que el 2001, esta tasa alcanzaba a 4,39 hijos por mujer. La ENDSA 2003, reporta una TGF de 3,8, en el área urbana de 3,1 y 5,5 en el área rural.¹¹ Las mujeres rurales con menos de 8 años de escolaridad tienen un promedio de 7,9 hijos, mientras las mujeres urbanas con más de 8 años de escolaridad tienen un promedio de 2,6.¹²

La Pobreza en Bolivia

El crecimiento económico sostenido de un país es una condición necesaria para que pueda mejorar la generación de empleo y la población económicamente activa pueda insertarse en condiciones satisfactorias en el mercado de trabajo. Sin embargo, en términos de desarrollo humano Bolivia es un país ubicado en una situación intermedia a escala global. Tienen un índice de desarrollo humano de 0,672, muy por debajo del nivel promedio de la región latinoamericana. Sólo, Honduras, Nicaragua y Haití están en peldaños inferiores.

De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2004, Bolivia se encuentra en el puesto 114 de la clasificación del Índice de Desarrollo Humano, encontrando que 14,4 % de la población vive con un dólar diario y 34,3 % con dos dólares al día, correspondiendo esta clasificación a la población bajo el umbral de la pobreza de ingresos.

Entre 1999 a 2002, la tasa de crecimiento fue de 1,2. El PIB per-cápita tuvo una tasa negativa de 0,3 %, con evidentes repercusiones negativas en el bienestar de la población.

El Producto Interno Bruto (PIB), tuvo un crecimiento de 2,75 % durante el año 2002, respecto a similar período anterior. La estructura del aparato productivo muestra que el 24 % del PIB está constituido por actividades primarias; el 21 % de la producción corresponde a las industrias de transformación y el 55 % a las actividades terciarias de comercio. El producto per-cápita anual es de US\$ 884 (2002)⁷, por debajo del promedio de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que es de US\$ 2.156.8

La pobreza está asociada en gran medida al desempeño desfavorable del mercado de trabajo y a la crisis fiscal que redujo los recursos para la inversión social, deteriorando el ingreso de la población más pobre.

De acuerdo al índice de necesidades básicas insatisfechas, se considera pobres al 58.6% de la población del país. El 39% de la población del área urbana esta clasificada como pobre. En el área rural el 90,8% están en la categoría pobres. Las condiciones de vida de la población boliviana son en su generalidad de mala calidad, y se caracterizan por:

- El 58 % de la población tiene inadecuados servicios de agua y saneamiento,
- el 48,3 % tiene inadecuados insumos energéticos,
- el 39,1 % de la población tiene inadecuados materiales de vivienda,
- el 70,8 % tienen insuficientes espacios en la vivienda.

Los mayores niveles de pobreza se encuentran en las comunidades rurales dispersas de municipios que se encuentran en el Norte de Potosí, en la zona central del departamento de Chuquisaca y en Cochabamba. De acuerdo a información registrada por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia), en el mapa de la pobreza 2001, la distribución de la pobreza en los nueve departamentos del país era la siguiente:

CUADRO No. 2**La pobreza en Bolivia por Departamento, según área urbana/rural. 2001**

Departamento	Población y Pobreza Área Urbana			Población y Pobreza Área Rural		
	Población	Pobres	%	Población	Pobres	%
Bolivia	5.165.882	2.014.694	39.0	3.108.443	2.822.466	90.8
Chuquisaca	218.126	72.854	33.4	313.396	296.786	94.7
La Paz	1.552.455	790.199	50.9	798.011	762.101	95.5
Cochabamba	856.752	284.442	33.2	598.959	513.308	85.7
Oruro	236.110	118.291	50.1	155.760	146.882	94.3
Potosí	239.083	115.477	48.3	469.930	448.313	95.4
Tarija	247.736	75.559	30.5	143.490	124.262	86.6
Santa Cruz	1.545.648	384.866	24.9	483.823	391.897	81.0
Beni	249.152	166.434	66.8	113.369	108.948	96.1
Pando	20.820	9.015	43.3	31.705	29.010	91.5

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de INE. Bolivia: Mapa de la Pobreza. 2001

Cuadro No. 3**Distribución de los hogares por quintiles de riqueza, según área de residencia y departamento, Bolivia 2003**

Quintil	Residencia		Departamento								Total
	Urbana	Rural	La Paz	Oruro	Potosí	Chuquisaca	Cochabamba	Tarija	Santa Cruz	Beni/Pando	
Inferior	1.4	47.7	15.5	19.0	36.9	35.6	19.1	11.3	10.3	27.0	18.7
Segundo	10.2	37.1	27.0	20.0	22.7	19.3	17.7	19.6	12.7	24.9	20.2
Intermedio	25.6	11.8	25.2	24.8	17.3	10.6	17.5	14.0	21.8	18.5	20.4
Cuarto	31.8	2.8	18.3	20.1	16.0	16.9	19.9	27.2	28.3	15.3	21.0
Superior	30.9	0.7	14.0	16.0	7.2	17.6	25.7	27.9	26.9	14.3	19.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Número de hogares	12.046	7.161	5.499	1.040	1.678	1.317	3.632	899	4.423	720	19.207

La pobreza en Bolivia tiene una mayor incidencia en el área rural y periférica. Exceptuando los departamentos de Tarija y Santa Cruz, en el resto de los departamentos, la pobreza afecta a más del 90 % de la población rural del país. La pobreza es mayor en el área rural de los departamentos de Beni (96.1%), La Paz (95.5 %), Potosí (95.4 %), Chuquisaca (94.7 %) y Oruro (94.3 %). Seguramente que en muchas de las comunidades rurales dispersas de estos depar-

tamentos, la pobreza debe afectar al 100% de su población (INE: CNPV. 2001) (4).

El suministro medio de energía alimentaria fue de 1.835 Kcal. por persona, con un déficit aproximado del 12 %, con relación al requerimiento medio aconsejable (2.085 Kcal.). Las poblaciones rurales dispersas del llano, el valle y el altiplano tienen los suministros de energía alimentaria más bajos del país. Las poblaciones rurales

del llano y del altiplano, al mismo tiempo, tienen el consumo de proteínas más bajo de Bolivia: 29 g/ por persona/ por día. Es decir la mitad del requerimiento adecuado considerado normal de 57.7 g por persona y por día (5). Estos datos ya proporcionan una pauta sobre el hecho que los derechos a la alimentación y a la salud, no son respetados en Bolivia.

Mortalidad

La tasa global de mortalidad en Bolivia es de 8.16 por mil habitantes estimada para el período 2000 - 2005. El pausado incremento de la esperanza de vida al nacer (promedio en las Américas de 73,4 años el 2003) se debe a la elevada mortalidad infantil y dentro de ésta a la mortalidad neonatal. Cuanto a más temprana edad muere la población más difícil es aumentar el indicador esperanza de vida al nacer.

La inercia del descenso de la tasa global de natalidad está determinada desde lo demográfico por la estructura de población joven y las altas tasas de fecundidad, desde lo social y económico por la falta de oportunidades, capacidades y autonomía de las mujeres para decidir y ejercer sus derechos sexuales y reproductivos. La tasa bruta de mortalidad en las Américas es de 7,1 por 1000 habitantes (2003) y su descenso en las últimas épocas es también lento.

La dinámica de la población boliviana en función de los nacimientos y muertes determina que Bolivia aún este creciendo como lo hacían los países desarrollados en la década de los 50 y 60.

Un estudio realizado en el año 2000, estableció que la estructura de mortalidad se caracteriza por: 30,3 % de las muertes fue por enfermedades del sistema cardiocirculatorio, 12,0 % por enfermedades transmisibles, 10,7 % por causas externas, 8,7 % neoplasias, 5,4 % por afecciones del período perinatal, 22,2 % por las demás causas. Este hecho sugiere que el país está ingresando en un período de transición epidemiológica, por cuanto existe una disminución de las causas de mortalidad de origen infeccioso, incrementándose paulatinamente otros grupos de causas como las del sistema circulatorio, neoplasias y causas externas (suicidios, homicidios y accidentes).

Sin embargo, la correlación entre causas de morbilidad (enfermedad) y mortalidad (muerte), más importantes en orden de rango, señalan, como las 5 primeras causas de morbi-mortalidad a: 1) Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA's), 2) Infecciones respiratorias Agudas (IRA's), 3) Desnutrición y/o problemas infecto contagiosos, 4) Problemas relacionados con el embarazo, parto y puerperio o problemas ginecobstétricos y 5) los accidentes, traumatismos y violencias, como las causas más importantes.

Los problemas de Salud en Bolivia

Mortalidad infantil

Según datos oficiales del 2003 (ENDSA), de cada 1.000 niños que nacieron en Bolivia durante 1998 – 2003, 54 murieron durante el primer año en comparación con 82 para el período 1993 – 1998 y 94 para el período 1988 – 1993.

La mortalidad en la niñez, medida como muerte antes de cumplido el quinto año de vida, por cada 1.000 nacidos vivos, alcanzó durante el último quinquenio la cifra de 75. Cabe mencionar que la disminución de la fecundidad también ha jugado un rol importante en el descenso de la mortalidad, pues ha disminuido la proporción de embarazos de alto riesgo. Esta cifra significa una brecha de 33,8% con respecto al promedio latinoamericano y un rezago de 50 años con respecto a los países con tasas más bajas del continente.

Si el indicador de mortalidad infantil, se compara con el mismo indicador registrado en Cuba (7.3/1000), se evidencia la dramática situación de salud del grupo de infantes en Bolivia y el no respeto pleno del Derecho a la Vida de los menores de 1 año.

En lo que respecta a la región de residencia, el riesgo de mortalidad infantil continúa siendo mayor en el altiplano y en los valles que en el llano. Los niños que nacen en aquellas regiones tienen el 50 por ciento más de probabilidad de morir durante el primer año en comparación con los que nacen en el valle (tasas de 61 – 58 por

mil versus 38, respectivamente). Y por departamento, los riesgos de morir durante el primer año de vida en Oruro y Potosí son más del doble que en Beni y Pando.

De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2003, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la mortalidad en menores de 5 años es del orden de 77 por 1.000 nacidos vivos. Siendo que las causas más frecuentes de muerte en éste grupo se deben a enfermedades de tipo infeccioso como diarreas e IRA's que en conjunto aportan el 56 %, le siguen en importancia las enfermedades del período perinatal con 16 % y las inmunoprevenibles.

Aproximadamente el 40 % de las muertes en menores de 5 años corresponden a niños menores de 1 mes, 37 % entre 1 a 11 meses y 23 % a los niños entre 1 a 4 años. En todo el país, 36 % de las muertes se atribuyen a enfermedad diarreica aguda (EDA's), 20 % a neumonías e infecciones respiratorias agudas (IRA's), 16 % a causas peri natales, 3 % a enfermedades inmunoprevenibles y 25% a otras causas (5).

La tasa de mortalidad neonatal (número de defunciones de niños menores de 28 días de edad, en relación al número total de niños nacidos vivos, de cada mil), registra un promedio nacional de 34 por 1.000 nacidos vivos, con importantes variaciones por departamento: 47 por 1.000 en La Paz-El Alto, 44 en Potosí, 38 en Cochabamba, 35 en Chuquisaca, 25 en Oruro, 20 en Santa Cruz, Beni y Pando y 15 por 1.000 nacidos vivos en Tarija. La mortalidad neonatal precoz (en la primera semana de vida) representa 57% de las muertes neonatales; el restante 43 % corresponde a la mortalidad neonatal tardía (entre los 7 y 28 días del nacimiento) (5). Este indicador ilustra las diferencias, discriminatorias dentro de las diferentes regiones del propio país, demostrado que el socorro sanitario oportuno no se ejerce como un derecho humano.

Las tres principales causas de muerte en niños menores de 28 días son infecciones 32 %, trastornos relacionados a la duración corta de la gestación y bajo peso con 30% y como tercera causa se encuentran los trastornos respiratorios

específicos del período perinatal que en su mayoría corresponden a asfixia con un 22 %.

La mortalidad infantil es mayor en el área rural (8 %) que en el área urbana (5 %). Según etnia, el 5 % de los niños de habla castellana murieron antes de cumplir un año, en contraste con el 9 % de los niños menores de un año de la población de habla originaria.

La mortalidad post – infantil es ligeramente mayor en el área rural (2 %) que en el área urbana (1 %), similar situación se presenta cuando se compara los datos según etnia.

Desnutrición infantil

En la ENDSA 2003 se incluyó un módulo de antropometría, a través del cual se pesó y midió a todos los menores de 5 años presentes en el hogar en el momento de la encuesta.

Se determinó la frecuencia de desnutrición crónica, aguda y global a partir de la talla para la edad, peso para la talla y peso para la edad respectivamente. Se observa que para el año 2003 un 26,5 % de los niños sufren de desnutrición crónica, mostrando una insignificante mejoría en comparación a la registrada el año 1998 que alcanzó a un 26,8 %. Las diferencias entre el área rural y urbana son elocuentes, registrándose más del doble de desnutridos crónicos en el área rural que en el urbano. En lo que hace a la severidad del estado de desnutrición crónica, encontramos en el área rural tres veces más niños en estado de desnutrición crónica severa que en área urbana.

Por otro lado, se observan diferencias marcadas de acuerdo a la región de residencia, encontrándose que la desnutrición crónica, en el altiplano, alcanza al 32,1% de los niños, más del doble de lo que se encuentra en la región de los llanos 15,9%. Las diferencias más marcadas, y que realmente caracterizan un proceso de exclusión social es la presencia de desnutrición de acuerdo al nivel educativo de la madre. Se observa que en el grupo de madres que no tienen ningún grado de instrucción se presenta la desnutrición crónica en un 44 % de los niños menores de 5 años, versus un 13,8 % en madres que alcanzaron

educación secundaria. Al respecto resulta evidente que la transición más importante se da entre la educación primaria (30,8 % de desnutridos crónicos) y la educación secundaria (13,8 %).

Enfermedad de Chagas

El 60% del territorio boliviano es considerado endémico de Chagas por la presencia del vector *Triatoma infestans* en aproximadamente 700.000 viviendas ubicadas en 169 municipios, 13.776 comunidades y una población estimada de 4.000.000 de habitantes en riesgo de enfermar. Según diferentes estudios un 40 % de esta población estaría infectada, y 24 % de ella presenta alguna alteración electrocardiográfica compatible con Chagas. El tamizaje serológico para enfermedad de Chagas efectuado el año 2002 en 24 Bancos de Sangre de 34.877 donantes fue del 98 % con una prevalencia de infección del 12,42 % inferior a la registrada durante los años 1998 y 1999 de 17,5 %, aunque para ese entonces se incluyó la información de sólo 5 bancos de sangre.

Se estima una sero-prevalencia de 40 %, que en algunas zonas llega a 70 %. Los índices de infestación por *T. infestans* son de 70 % a 100 % en las zonas rurales, 40 % a 60 % en áreas periurbanas y de 20 % a 40 % en las urbanas. La mortalidad estimada por esta causa es de 13 % en la población total, 29 % en los varones entre 24 y 44 años de edad y 22 % en las mujeres del mismo grupo etáreo. En los niños, la mortalidad resulta de 26 % a 46 %, con un 32 % por Chagas congénito. En 1993, el Instituto Nacional de Laboratorios de salud (INLASA), detectó 5 % y 51% de sero-prevalencia en bancos de sangre de La Paz y de Santa Cruz respectivamente (principales ciudades de Bolivia).

Se estima que la enfermedad de Chagas redujo en 25% la capacidad laboral (con el consiguiente impacto en la situación de pobreza) del país, lo que significa años de vida productiva perdidos y un costo económico para el país, estimado en de USD 39.000.000. Bolivia participa en la Iniciativa del Cono Sur de Latino América, para la eliminación de la transmisión vectorial del *Trypanosoma Cruzi*, basada en la aplicación de in-

secticidas de acción residual. De las 90.000 viviendas rociadas en toda la década, en 1996 se rociaron 35.000 viviendas (5). Esta enfermedad y los datos relacionados a ella, muestran claramente, los efectos devastadores y las consecuencias de la denegación de una vivienda digna, que resulta condicionante y predisponente para exponer la vida de los habitantes de las regiones afectadas. Pese a esta situación, se han registrado en el país, denuncias de actos de corrupción en la adquisición de insecticidas, sin que haya existido la voluntad política de esclarecer plenamente estos hechos, así como otros que atentan contra la salud e integridad de seres humanos que habitan Bolivia.

Malaria

La malaria es considerada una enfermedad re-emergente, y uno de los problemas de salud del mundo, donde el 40 % de la población mundial vive en zonas de transmisión activa.

En Bolivia es un problema de salud pública por su repercusión en el desarrollo socioeconómico del país, habiendo provocado pérdidas por US\$ 119 millones en el período 1990 a 2000. El 75 % de la superficie total del país es el área endémica de malaria, que comprende a los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, parte norte de La Paz y la región del departamento de Potosí que limita con Cochabamba.

La tasa de Incidencia Parasitaria Anual por mil habitantes llegó a 24,8 en 1998 habiendo disminuido para el año 2002 a 4,3 por mil habitantes. La mortalidad oficial por malaria en el año 2002 fue de cero. Para el control vectorial de la malaria se han efectuado acciones de rociamiento domiciliario en áreas endémicas y el uso de mosquiteros impregnados con ingrediente activo de deltametrina K Otab.

En tres cuartas partes del territorio boliviano se transmite activamente la malaria, con circulación de *Plasmodium vivax* y *Plasmodium falciparum* y presencia de vectores *Anopheles Darlingi* y *A. pseudopunctipennis*. En tales áreas maláricas residen 3.5 millones de habitantes, es decir la mitad de la población del país. Los casos de malaria por *P. Vivax* notificados en el año 2000 fue-

ron 31.468 (Índice Parasitario Anual, IPA, 8.8 por 1.000), 37% menos que en 1999 (50.037 casos; IPA 14.3 por 1.000) y 58 % menos que en 1998 (74.350 casos; IPA 24.8 por 1.000). Esta situación contrasta con la registrada en 1991, cuando se notificaron 19.031 casos (IPA 7.0 por 1.000). Por otra parte, en el año 2000 se notificaron 2.536 casos de malaria por *P. falciparum*, 78 % menos que en 1998 (11.414 casos) (5).

Tuberculosis

La tasa de incidencia por 100,000 habitantes para el año 2002 fue de 110 para todas las formas y de 78 por 100.000 habitantes para las formas pulmonares con baciloscopia positiva. Esta incidencia se encuentra entre las más altas entre los países de América Latina y el Caribe, puesto que países como Costa Rica que presenta una tasa de 17,35 por 100.000 habitantes o Argentina con 30.5 por 100.000 habitantes.

El 76 % de los casos diagnosticados a nivel nacional se encuentran en los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Más del 80 % de los enfermos notificados con tuberculosis se encuentran en los grupos de edad productiva. Aunque se reconoce un diagnóstico tardío de la tuberculosis, la cobertura de diagnóstico bacteriológico fue del 73 % en el 2002 y el éxito del tratamiento de un 85,8 %.

Esta enfermedad es la que ilustra la precaria condición de vida y su impacto en la salud, resultado de la pobreza. En 1999 el Programa Nacional de Control de la Tuberculosis de Bolivia reportó 9.272 casos de tuberculosis en todas sus formas, 12.6 % menos que los registrados en 1996 (10.614 casos). La reducción alcanzó a 6.4 % de los casos confirmados bacilosópicamente (*bacillum detected in smear sputum*) por frotis de BAAR (Bacilos Acido Alcohol Resistentes) positivo: 6506 en 1999 y 6.949 en 1996. Este cambio se reflejó en el descenso de la tasa de incidencia (casos nuevos), de 132 a 114 por 100.000 habitantes de 1996 a 1999. Sin embargo, la reducción observada en la incidencia debe interpretarse con cautela, pues podría estar asociada a cambios en el sistema de notificación y registro: la cantidad de sintomáticos respiratorios detectados se redujo en 13.3 % entre 1996 (71.959) y 1999

(62.371) y la de baciloscopias diagnósticas (*bacillum microscopical examination*) en 14.1 % (de 133.316 a 114.564), a pesar del incremento vegetativo de la población. La tuberculosis se distribuye en áreas densamente pobladas. Especialmente en aquellas con precarias condiciones de vida, de vivienda, víctimas de alto hacinamiento y desnutrición (condiciones propicias de las situaciones de extrema pobreza); 76 % de los casos se localizan en La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, y más de 80% corresponden a personas en edad económicamente productiva.

Desde que en 1994 se inició la aplicación de la estrategia de tratamiento acortado breve, bajo observación directa (DOTS - Direct Observed Standardized Treatment) en zonas de Oruro, Cochabamba, Caranavi y Santa Cruz. El Programa Nacional de Control de la Tuberculosis ha alcanzado coberturas no mayores de 60 % en la localización de casos y de 70 % de curaciones entre los enfermos que inician tratamiento, con tasas oficiales de deserción entre 10 % y 12 % en todo el país (5), aunque en práctica se estima que las tasa de abandono son mucho mayores, debido a una falta de motivación y educación en salud efectiva dirigida a la comunidad.

Actualmente el Ministerio de Salud boliviano sostiene que alcanza tasas de curación de los pacientes afectados, del orden del 80 % (con esquemas de tratamiento de 8 meses), sin embargo este indicador resulta cuestionante, pues requeriría una motivación y sensibilización muy alta de los pacientes para continuar tratamiento por este período, aspectos que no se aprecian en la prestación de atención de salud en la mayoría de centros y servicios integrados al programa nacional de control de tuberculosis. Aún si la tasa de curación fuera tan alta, cual el impacto, si luego de curarse los pacientes, son re-insertados a sus comunidades, donde se registra un alto nivel de infección que determina su pronta re-infección, al no poner atención a la mejora de las precarias condiciones de vida. También se han registrado y denunciado casos de negligencia en el manejo del programa nacional de control de tuberculosis, al dejar expirar 3 millones de unidades de rifampicina y 10 millones unidades de isoniazida, fármacos expirados sin uso, en depósitos del Ministerio de Salud, sin benefi-

cio alguno, privando de su posible curación a aproximadamente 44.000 pacientes afectados por esta enfermedad, hechos hasta la fecha no esclarecidos, atentando contra los Derechos de los Pacientes y contra básicos Derechos Humanos (6) por descuido de las autoridades y también por indiferencia de la "Cooperación Internacional" (DFID), que a pesar de "apoyar" al programa nacional de control de la tuberculosis, no hizo esfuerzo alguno por aclarar esta penosa situación, a pesar de tener conocimiento.

Enfermedad Diarreica Aguda

Las enfermedades diarreicas agudas en los niños en Bolivia son causadas principalmente por virus o parásitos y en menor frecuencia por bacterias. El principal modo de transmisión es la contaminación fecal del agua y los alimentos.

La prevalencia (casos nuevos y casos antiguos) de Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA's) en los niños menores de 5 años, muestra que 22 % de los mismos tuvo un episodio de diarrea en las últimas dos semanas (19 % en 1998) y la prevalencia fue mayor entre niños que entre niñas (25 y 20 %, respectivamente).

En cuanto a las diferencias entre subgrupos poblacionales, se puede concluir que son relativamente moderadas y que la diferencia marcada en la presencia de la diarrea se da según la edad del niño. La diarrea afecta más a los niños de 6 a 23 meses de edad (35 % en promedio) que a los menores de 6 meses (16 %). (ENDSA 2003)

Se observa una diferencia de diez puntos porcentuales a favor del quintil superior de riqueza (quintil superior 15 % y quintil inferior 25 %) con respecto a la prevalencia de diarrea.

A nivel nacional, el 79 % de las madres tienen conocimiento de los sueros de rehidratación oral (SRO), siendo que el 85 % de las madres que residen en el área urbana declaró conocer las sales, frente al 70 % de las que residen en el área rural.

Infecciones Respiratorias Agudas (IRA's)

La Infección Respiratoria Aguda (IRA), especial-

mente, la neumonía, junto con la diarrea y la desnutrición, constituye una de las principales causas de mortalidad en la infancia y la niñez en los países de Latino América. En Bolivia, se observa que cerca de uno de cada cuatro niños menores de cinco años presentó síntomas de IRA en las dos últimas semanas, en el momento de realización de la encuesta entre agosto 2003 y enero 2004. (ENDSA 2003). La tos acompañada de respiración agitada afecta en mayor medida en el segundo semestre de vida, pues 30 % de los niños están entre los 6 y los 11 meses de edad han presentado el cuadro IRA en las dos semanas precedentes a la encuesta, frente al 17 % entre los menores de 6 meses.

En cuanto al tratamiento en centros de salud u otros servicios privados si hay diferencias importantes: en la zona urbana se buscó consejo o tratamiento para el 52 % de los afectados por IRA y solamente para el 44 % en la zona rural, y se acudió en mayor proporción a los proveedores de salud en Tarija (66 %), y a los que habitan en municipios con grado de pobreza media (55 %).

Entre los niños menores de cinco años que estuvieron enfermos con tos acompañada de respiración agitada (síntomas de IRA), uno de cada tres niños recibió tratamiento en un centro o puesto de salud, el 28 % en un hospital público y para el 15 % las madres acudieron a una farmacia. El hospital público es la fuente predominante en Tarija (43 %); el centro o puesto de salud en Potosí (57 %) y las áreas rurales (45 %); y las farmacias en La Paz (23 %) y la ciudad de El Alto (44 %).

En el año 2000 se atendieron en servicios de salud del país 1.502.221 infecciones respiratorias agudas ((IRA's), superándose así las atenciones prestadas por estas causas en 1999 (1.351.293) y 1998 (1.140.861). Para el 2000 se ha estimado una concentración media de 1.4 episodios de infección respiratoria aguda por niño menor de 1 año (0.5 por niño de 1 a 4 años).

Esta evidencia, sumada a las características epidemiológicas y ambientales en Bolivia, deja advertir la presencia de una significativa proporción de población infantil sin demanda ni acceso a los

servicios de salud para la atención de infecciones respiratorias agudas, puesto que son de esperar entre 4 y 6 episodios anuales de estas enfermedades por niño. No se dispone de información calificada que discrimine las infecciones respiratorias agudas con neumonía y sin ella (5).

Enfermedades prevenibles por Vacunación

De acuerdo a la ENDSA 2003, el 79 por ciento de los datos sobre inmunización provienen del carnet de salud. El resto (21 por ciento) proviene del recuerdo que la madre tenía sobre el particular. Al combinar las dos fuentes de información, los resultados indican que las coberturas se han incrementado a 50 por ciento en comparación a 1998 donde se llegaba solamente al 26 por ciento del total de niños de 12 – 23 meses que estarían protegidos con todas las vacunas, mientras que el 3,0 % no tiene ninguna. En el caso de dosis múltiples, como polio y PENTA/DPT las coberturas de primeras dosis, ligeramente mayores al 90 %, se deterioran al pasar a la tercera dosis hasta el 65 % en el caso de la PENTA/DPT y hasta el 62 % en el de la polio. La vacuna PENTA/DPT en su primera dosis presenta la mayor cobertura con un 94 %, mientras que la tercera dosis de polio presenta la menor cobertura con el 68 %.

En el área urbana, el Valle, en los departamentos de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz, el nivel de vacunación al considerar los niños de 12 – 23 meses, es mayor que el promedio nacional del 50 %. Alrededor del 70 % de los niños de Tarija y Chuquisaca estarían vacunados en comparación con alrededor del 40 – 50 % en los otros departamentos. La cobertura de vacunación en La Paz, apenas llega al 37 % y en la ciudad de El Alto al 35 %. Los niveles de vacunación disminuyen con el orden de nacimiento, el grado de pobreza del municipio de residencia y el nivel de educación.

Como era de esperar, un reducido porcentaje de niños de un año (12 – 23 meses) tuvieron todas las vacunas durante el primer año, resultado de reducciones notables en los niveles de vacunación contra el sarampión, los cuales han bajado del 27 % para los niños de tres y cuatro años, a 11 para los de dos años y sólo 7 % para los de un año,

principalmente debido a cambios en el esquema de vacunación contra el sarampión en el país.

Cuando se considera a los niños de 18 meses y más, la cobertura de la vacuna antisarampión llega a niveles más alentadores, 67 % para los niños de 18 – 23 meses. Entre estos niños, la cobertura para todas las vacunas se estima en 51 % y se observa en general un aumento a través del tiempo al comparar la cobertura de niños de 18 – 23 meses con la alcanzada por niños de más edad.

La vacunación durante los primeros 18 años de vida es ligeramente mayor en el área rural para algunas vacunas (polio y sarampión) lo cual lleva a una cobertura también ligeramente mayor para todas las vacunas en comparación con el área urbana (56 y 53 %, respectivamente).

La cobertura para la primera dosis de las vacunas triples (PENTA/DPT y polio) entre los niños de 18 – 23 meses fue de 93 %, pero el deterioro para la tercera dosis es notable al bajar al 71 % para PENTA/DPT 3 y al 68 % para polio 3.

La Salud Materna

En cuanto a la salud materna, según la Encuesta de Demografía y Salud del 2003, el 70 % de las futuras madres recibieron cuidado prenatal médico en comparación con 59 % en 1998. Si bien apenas el 9 % de los nacimientos recibieron atención prenatal brindada por enfermeras, auxiliares de enfermería o sanitarios, esto representa un aumento de lo observado en 1998, en gran parte debido a la importancia en los departamentos de Potosí (26 %) y Chuquisaca (19 %). Los avances en la cobertura respecto al año 1998 fueron mayores en la zona rural (12 puntos) que en la urbana (7 puntos).

Así mismo los datos muestran que para algunos embarazos para los cuales los riesgos de complicaciones son altos (madres menores de 20), el cuidado prenatal por parte de un médico es ligeramente mayor que en el caso de madres de 20 a 34 años (75 % versus 73 %), manteniéndose la línea de lo observado en la ENDSA 1998. La cobertura por parte de un médico también mejoró (en 9 puntos porcentuales) en las ma-

dres con nacimientos del orden de 6 o mayores (49 %).

Las diferencias de atención prenatal por personal de salud según área de residencia son importantes, ya que las áreas urbanas casi duplican la cobertura de atención de las áreas rurales. Al nivel de las regiones, el altiplano presenta las coberturas más bajas (59 %) y al otro extremo se encuentra el llano donde más de 8 de cada 10 nacimientos recibieron atención, aunque esta situación está explicada por el peso del departamento de Santa Cruz donde, además, la atención prenatal es casi exclusivamente efectuada por el médico. La región del valle se encuentra en un nivel intermedio entre las otras dos regiones.

Las diferencias más acentuadas de cobertura en la atención prenatal por personal de salud se encuentra según el quintil de riqueza, el grado de pobreza de los municipios y los niveles de educación: el mayor porcentaje de mujeres que no recibió atención prenatal durante su último embarazo se ubica en el quintil inferior de riqueza (37 %) mientras que casi la totalidad de las mujeres del quintil superior recibieron atención prenatal por un médico (98 %). En el caso del tipo de municipio en el que residen las mujeres, las diferencias son acentuadas ya que la atención prenatal por parte de un médico es mucho mayor en las capitales de departamentos, que en los municipios con grado de pobreza alta (88 y 50 %, respectivamente), si bien esta diferencia es menos acentuada que en el año 1998. El nivel de atención prenatal por médico entre las mujeres con educación superior es más del doble del nivel de aquéllas que no tienen educación (98 y 40 %, respectivamente).

Por otra parte, se anota que el 42 % de los nacimientos en los cinco años antes de la encuesta tuvieron lugar en la casa, nivel que es cuatro puntos inferior al registrado en la ENDSA 98. Las proporciones de partos en la casa son particularmente altas para las madres de 35 años y más y para los nacimientos de orden cuarto y más (53 y 60 %, respectivamente).

Los departamentos que presentan las mayores frecuencias de partos en casa son Potosí y La Paz con porcentajes superiores al 55 %, en con-

traste con Santa Cruz, donde apenas una sexta parte (17 %) de los partos son domiciliarios. El 78 % de los nacidos vivos en los últimos 5 años, cuyas madres se ubican en el quintil inferior de riqueza nacieron en la casa, frente al 1% de los nacidos de mujeres del quintil superior.

Por lugar de residencia, existen notables diferencias en la atención del parto por tipo de establecimiento de salud. Así por ejemplo, en el área urbana 63 % de los partos son atendidos en el sector público y 12 % en el sector privado. De la misma manera, en el área de región ecológica, es el llano donde el parto en los establecimientos de salud tiene mayor frecuencia (cerca de 8 de cada 10), frente a 4 de cada 10 en el altiplano, mientras que el valle se encuentra en una situación intermedia con 6 de cada 10 nacimientos.

Las cifras muestran una relación inversa entre el número de visitas prenatales y la atención del parto por los establecimientos de salud. Así, el 81 % de las embarazadas que tuvieron cuatro o más consultas prenatales asistieron a los establecimientos de salud para la atención de su parto y tan sólo el 16 % lo hizo entre aquéllas que no tuvieron ninguna consulta prenatal.

La razón de mortalidad materna que se estima para los cinco años anteriores a la ENDSA 2003 (1998 – 2003) equivale a 229 defunciones maternas por cada 100.000 nacimientos. Esta estimación contrasta con la realizada previamente en la ENDSA 1994 y equivalente a 390 muertes por cada 100.000 nacimientos.

La cifra tan alta de mortalidad materna, en el contexto internacional resulta escandalosamente elevada, si se compara a la de otros países como Cuba, donde este indicador es de 34.1/100.000 nacidos vivos. También ilustra el indicador, la falta de un enfoque apropiado de género y diversidad en las políticas públicas referidas a Salud.

La lactancia materna es la variable que explica la mayor reducción en el riesgo de muerte, señalando que los niños menores de un año que alguna vez lactaron presentan un riesgo 97 % menor que aquellos infantes que nunca fueron amamantados.

Es un hecho establecido que desde el nacimiento, la lactancia materna asegura al niño una nutrición adecuada y lo protege con infecciones, la política nacional de salud de Bolivia, refrendada por la comunidad internacional, recomienda que todos los niños sean alimentados únicamente con leche materna hasta los seis meses de edad, y que por lo tanto no reciban alimentos, comidas o líquidos adicionales, ni siquiera agua. (6)

Lamentablemente en Bolivia, solo cinco de cada diez niños son amamantados de forma exclusiva durante los seis primeros meses de vida. Ello significa que cinco de cada diez niños son privados de nutrientes esenciales para su crecimiento y desarrollo y se encuentran expuestos a la agresión microbiana que aumenta el riesgo de enfermedad y muerte. De acuerdo a estudios realizados se muestra que el 22 % de las muertes de niños bolivianos menores de un año es atribuible a episodios de diarrea e infecciones respiratorias agudas, cuya causa es la práctica inadecuada de la lactancia materna.

Las consecuencias de la desnutrición sobre la productividad futura de nuestros niños y niñas, según estimaciones, ocasionará pérdidas a causa de la desnutrición crónica en Bolivia, para el período 2000 – 2010, del orden de los 510 millones de dólares americanos.

El valor económico de la leche materna es innegable. De acuerdo a estudios realizados el valor económico de la leche materna consumida anualmente por los niños bolivianos menores de dos años es de 127 millones de dólares americanos. Al valor económico de la leche materna como fuente de alimento, hay que añadir el valor de la disminución de la fecundidad inducida por la lactancia materna.

La tasa global de fecundidad actual en Bolivia, para el total de la población boliviana para el período de tres años 2001 – 2003 es de 3.8 hijos por mujer. Sin el efecto inhibitorio de la fecundidad debido a la lactancia materna la tasa global de fecundidad en Bolivia, sería de 6.3, lo que supone un ahorro anual de 12 millones de dólares americanos, gastados en programas de planificación familiar.

En resumen, si no adoptamos y analizamos estas consecuencias e invertimos rápidamente y de forma decidida para reducir los elevados niveles de desnutrición materno – infantil en Bolivia, las pérdidas para la economía boliviana en el período 2000 – 2010 se elevarán a:

- 57 millones de dólares a causa de la lactancia materna no exclusiva hasta los seis meses de edad
- 510 millones de dólares a causa del retardo del crecimiento infantil
- 160 millones de dólares debido a la deficiencia de yodo
- 306 millones de dólares a causa de la deficiencia de hierro

En este sentido, no solo se trata de defender derechos humanos fundamentales de los adultos, sino también de promover, defender y promocionar, derechos básicos y fundamentales de los niños y de las madres, tales como el derecho de los niños a ser amamantados y recibir una apropiada nutrición y el derecho de las madres a amamantar a sus niños y niñas.

El Sistema Nacional de Salud (SNS) y los Problemas de Salud

El Sistema de Salud (Estructuras sociales complejas de naturaleza heterogénea, destinados a satisfacer las necesidades de la población de cada país en materia de salud y enfermedad) de Bolivia, refleja características de un sistema fragmentado, inequitativo, sectorialista respondiendo cada uno a sus propias normas y responde en mayor o menor preponderancia a los elementos históricos, culturales, étnicos, sociales y económicos que caracterizan al país. Evidenciando, dos realidades entrelazadas que reflejan su tendencia histórica y colonial.

Por su parte, el Ministerio de Salud y Deportes de Bolivia define al Sistema Nacional de Salud (SNS) como “el conjunto de entidades públicas y privadas regidas por el Ministerio de Salud y Deportes, que realizan actividades vinculadas con la salud”. El Sistema Boliviano de Salud está integrado por a) un Sistema Público de Salud, b) el Sistema de Salud de la Seguridad Social, c) los servicios de salud privados con y sin fines de

lucro, d) las entidades religiosas y la medicina tradicional.

Por un lado, gran parte de la población prefiere la medicina tradicional; y por otra, se evidencia la influencia de la medicina científica, reflejada en la medicina hospitalo - céntrica y de consulta particular, en la que se paga por acto médico y es accesible para parte de la población que cuenta con suficientes recursos económicos. El Seguro Social a corto plazo, beneficia a quienes cuentan con un trabajo estable y pueden cotizar, convirtiéndose en una barrera que limita el acceso a los servicios de salud.

El Sector Salud comprende dos grandes ámbitos de competencia: el formal que comprende, los servicios públicos, los seguros de salud (Que reemplaza a la Seguridad Social después de la reforma de la Ley de Pensiones) y el privado con o sin fines de lucro, que a su vez comprende el ejercicio libre de la profesión en la práctica privada, a las ONG's. El subsector informal conformado por la medicina tradicional (En proceso de normatización e integración al sistema).

Políticas de Salud

Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) (2002 – 2007)

El Seguro Universal materno Infantil, más conocido como SUMI, corresponde al período 2002 – 2007.

El Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) fue creado mediante Ley de la República N° 2426 del 21 de noviembre de 2002. Este seguro tiene sus antecedentes en experiencias pasadas del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez y del Seguro Básico de Salud. El SUMI entró en vigencia en toda la República de Bolivia a partir del 1° de enero de 2003, con carácter universal, integral y gratuito, para otorgar prestaciones de salud en todos los niveles de atención del Sistema Nacional de Salud.

El SUMI tiene carácter obligatorio y coercitivo para las prefecturas, municipios y establecimientos del sector público y de la seguridad social de corto plazo, quienes tienen la responsa-

bilidad de su implantación. Este seguro es parte de la Estrategia Boliviana de Reducción a la Pobreza (EBRP), y es componente de la política de salud para la reducción de la morbimortalidad infantil y materna, teniendo como beneficiarios a:

- Niñas y niños hasta los cinco años de edad, que constituyen el 13% de la población boliviana.
- Mujeres embarazadas desde el inicio de la gestación, hasta los seis meses posteriores al parto. Se calcula que los embarazos esperados anualmente representan el 4 % de la población boliviana

El SUMI otorga un total de 626 prestaciones, de las cuales el 21 % pueden ser atendidas en establecimientos de 1er nivel, el 29 % en hospitales básicos de 2do nivel y el 50 % en establecimientos de alta complejidad correspondientes al 3er nivel de atención. Debido a su alto costo, baja incidencia y en algunos por falta de tecnología, se excluyen del SUMI las siguientes prestaciones: órtesis y prótesis; ortodoncia, cirugía estética; quimioterapia, radioterapia y cobalto terapia; transplantes de órganos; diagnóstico y seguimiento de cromosopatías y otros síndromes dismórficos; rehabilitación de la parálisis cerebral infantil; y otras malformaciones congénitas no especificadas en las listas de prestaciones.

Con relación a los anteriores seguros públicos, el SUMI tiene una cobertura menor de población beneficiaria y sus prestaciones tiene más un enfoque clínico y asistencial, antes que epidemiológico, puesto que la mayor parte de sus prestaciones son resueltas en establecimientos de 2do y 3er nivel de atención, determinando una elevada concentración de los recursos económicos de este seguro en los municipios de las capitales de departamento. Por parte de la demanda, este seguro viene favoreciendo más a población de la clase media.

Las fuentes de financiamiento del SUMI son las siguientes:

- Tesoro General de la Nación: para los recursos humanos del sector público.

- ❑ Seguridad Social a corto plazo, ONGs e iglesias bajo convenio: que cubren con sus recursos propios los recursos humanos de sus subsectores.
- ❑ Impuestos Nacionales de Coparticipación Tributaria Municipal.
- ❑ Fondo Solidario Nacional, cuyos recursos provienen de la Cuenta Especial del Diálogo 2000 (Recursos HIPC II de alivio a la deuda externa).

Los responsables de implementar el SUMI son los gobiernos municipales, quienes deben cancelar a los establecimientos de salud por las prestaciones otorgadas. Para cubrir el costo de estas prestaciones los municipios deberán aumentar gradualmente un porcentaje de los fondos de coparticipación que perciben anualmente:

- ❑ Año 2003: 7 % de los fondos de coparticipación municipal
- ❑ Año 2004: 8 % de los fondos de coparticipación municipal
- ❑ Año 2005: 10 % de los fondos de coparticipación municipal.

Este porcentaje se mantiene para los años posteriores al 2005

En caso de que los recursos de coparticipación tributaria municipal fueran insuficientes para cubrir las prestaciones realizadas, la Ley SUMI establece la asignación mensual de recursos adicionales provenientes del Fondo Solidario Nacional dentro de la Cuenta Especial del Diálogo Nacional 2000, recursos HIPC generados por el alivio de la deuda externa.

Se critica el impacto negativo que el SUMI está ocasionando en la economía del subsector de la seguridad social, puesto que el costo para las prestaciones establecido por la ley SUMI y su reglamentación no compensa los costos reales de las mismas.

La Ley SUMI fortalece la responsabilidad compartida en la gestión de salud, profundizando los procesos de control social, descentralización y participación popular en la gestión de salud de la comunidad organizada, operativizando un nuevo modelo de gestión de la salud pública.

En el nivel nacional: El responsable de la gestión es el Ministerio de Salud y Deportes,

En el nivel Departamental: El responsable de la gestión es el Servicio Departamental de Salud,

En el nivel Municipal. El responsable de la gestión es el Directorio Local de Salud

En el nivel local: El responsable de la gestión es el Director del Establecimiento de Salud

En cuanto al **modelo de atención**, la Ley SUMI establece, asimismo, la organización de los establecimientos de salud en 3 niveles, de acuerdo a su capacidad resolutive y oferta de servicios, a saber:

Primer Nivel: Cuya oferta de servicio es la consulta ambulatoria y promoción de la salud.

Segundo Nivel: Con oferta de servicio de consulta y hospitalización en medicina interna, cirugía, pediatría, obstetricia y anestesiología (traumatología en determinados establecimientos por factores de riesgo asociado).

Tercer Nivel: Cuya oferta de servicios es la consulta y hospitalización de especialidades y subespecialidades.

Para garantizar la accesibilidad de la población a los tres niveles de atención, es necesario que los establecimientos y servicios de salud se organicen en redes de salud, conformadas por el Sistema Público de Salud y del Seguro Social a corto plazo. Los establecimientos DE LA SALUD DE LAS ONG'S E IGLESIAS adscritos bajo convenio también deben formar parte de las Redes de Salud.

La Ley SUMI reconoce dos tipos de Redes de Salud:

- ❑ **Las municipales:** conformada por establecimientos de primer nivel y por un establecimiento de referencia de mayor complejidad en al ámbito municipal, para su conformación se puede recurrir a la mancomunidad de municipios.
- ❑ **Las departamentales:** Conformada por redes municipales y establecimientos de refe-

rencia de mayor complejidad ubicados en las ciudades capitales.

Directorio Local de Salud (DILOS)

La gestión municipal de salud se otorga en el ámbito municipal a través de los Directorios Locales de Salud (DILOS) que se constituyen en la máxima autoridad en gestión de salud y están conformados por: 1) El Alcalde Municipal o su representante, quién lo preside, 2) El Director del Servicio Departamental de Salud (SEDES), y 3) El representante del Comité de Vigilancia, siendo la comunidad organizada que los designa. Sin embargo, no se ha logrado, una participación efectiva de la comunidad en los Directorios Locales de Salud (DILOS), pues, en muchos municipios los Comités de Vigilancia han sido subordinados a intereses político - partidarios de los Gobiernos Municipales de turno, dejando de cumplir a cabalidad el encargo comunitario. Se estima que el sistema público de salud atiende las necesidades de 30 el 40 % de la población.

El DILOS actúa en el marco de la gestión compartida, concurrente y con participación popular. Tiene a su cargo a un Gerente de Red, quien operativiza las decisiones de este Directorio y tiene como función organizar, coordinar y dirigir las redes de salud en el ámbito municipal. Para promover el control social, la planificación participativa y la participación popular efectiva, el DILOS tiene la responsabilidad de organizar las Redes Sociales, que son Organizaciones Territoriales de Base y un conjunto de personas e instituciones que representan a la sociedad civil organizada en el ámbito urbano y rural de acuerdo a sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias, reconociendo prioritariamente el derecho de las mujeres campesinas, indígenas y originarias.

Además, tienen como responsabilidad el desarrollo de la gestión social en salud de su comunidad y la articulación con la red de servicios de salud de su jurisdicción, para garantizar el ejercicio del derecho al acceso a los servicios de salud.

Asimismo, el DILOS debe convocar periódicamente a todas las instituciones o actores en sa-

lud, así como representantes de los pueblos indígenas, originarios y campesinos, a participar de las Mesas de Salud; instancia donde se recogen demandas de la población, se organizan y coordinan recursos, se realiza la planificación, se evalúa la situación de salud y ejercita plenamente el control social, instancia a la que pueden asociarse representantes de otros sectores como educación, vivienda, saneamiento básico y otros.

Seguro Médico Gratuito de Vejez

El año 1997 se instaura el Seguro de Vejez, que contempla la atención de salud a todas las personas mayores de 65 años con carácter gratuito. El seguro cubría gastos de atención completa en caso de enfermedad y se designa a la Caja Nacional de Salud (CNS) como el organismo encargado de atender este seguro, para ello se registra a los nuevos asegurados otorgándoles un carnet especial para su atención. (Help Age International. Plan de Consulta sobre la situación de las personas de edad en Bolivia, Año 2000, Pág. 26)

El 14 de agosto de 1998 se instituye el SEGURO MEDICO GRATUITO DE VEJEZ, extendiéndose su campo de aplicación a todos los ciudadanos bolivianos de 60 o más años, que no cuenten con ningún tipo de seguro de salud con radicatoria permanente en el territorio nacional. El financiamiento de este seguro está a cargo del Tesoro General de la Nación y los Municipios, así como el régimen de prestaciones, que serán otorgados por todos los entes gestores del sistema boliviano de seguridad social. (Ley 1886 promulgada el 14 de agosto de 1998).

La población total de personas mayores de 60 años que pueden acceder a este servicio en el año 2000, según las proyecciones del INE, es de 512.898. De éstas el 26,8% son ya beneficiarios del seguro porque son jubilados, viudas y beneméritos; del restante 73,2% que son ancianos sin ningún tipo de seguro de salud, solamente se han registrado 70.791. Sólo el 40,6% de ancianos son beneficiarios de este Seguro Médico Gratuito de Vejez. (INE. Bolivia, Situación de la Tercera Edad. Pag. 43)

Seguro Escolar de Salud Obligatorio

Este seguro es otorgado por el Gobierno Municipal de la ciudad de El Alto, beneficia a niños/as y adolescentes comprendidos entre los 5 a 18 años, brindando atenciones gratuitas en: medicina general, medicina preventiva, atención odontológica, atención oftalmológica, radiografías y laboratorio. Sumando en total 49 prestaciones. El 84% de la población nacional está desprotegida, ya que no cuenta con ningún tipo de seguro de salud ante cualquier evento de enfermedad o accidente. (27 Encuesta de Mejora de Condiciones de vida. MECOVI 2002). Además, se observa una concentración de servicios en el área urbana, puesto que sólo un 4 % de éstos se encuentra en el área rural. El crecimiento de la cobertura del SSCP es muy lento o negativo en los últimos años.

Por otra parte se encuentra que, la prestación de los servicios de salud de la seguridad social está dirigido a los aspectos médico-asistenciales, reparativos y de rehabilitación; existiendo ausencia del enfoque preventivo, aspecto que encarece los costos de atención. Afiliados al Seguro Social a corto plazo existen en todo el territorio nacional, pero este sistema carece de establecimientos en el área rural y muy pocos en ciudades intermedias, por lo que la atención de sus afiliados es asumida por el subsector público.

Los seguros de salud se hallan enmarcados en una seria crisis interna y externa, caracterizado por denuncias de corrupción, con nombramientos de acuerdo a la preponderancia política o sindical dentro del sector, obsoletos mecanismos administrativos y problemas de carácter económico, burocrático e indolente, **falta de calidez** en la atención.

Debido a las tendencias actuales que están haciendo perder las conquistas sociales e institucionalizando el trabajo por contrato a tiempo determinado, aún funcionarios del Ministerio de Salud y Deportes, bajo este esquema, no cuentan con seguro de ningún tipo.

Financiamiento y gasto en salud

Por otra parte, el análisis de las fuentes de fi-

nanciamiento y del gasto del sector de la salud es un tema relevante por su impacto no sólo en la sostenibilidad financiera de los sistemas de salud, sino también en el acceso que efectivamente la población puede lograr.

El conocimiento del gasto nacional en salud y su financiamiento, es esencial para la toma de decisiones acerca de la asignación de los recursos del sector. El estudio de las cuentas nacionales en salud permite evaluar la equidad y eficiencia con que se asignan y utilizan estos recursos y es clave para comparar los esfuerzos que hacen las sociedades y gobiernos de los países para enfrentar los problemas de salud que afectan a sus poblaciones.

Adicionalmente permite identificar con precisión las fuentes, agentes, proveedores y beneficiarios.

Respecto al financiamiento, Bolivia presenta un sistema fragmentado y con predominio de pago directo (de bolsillo) como mecanismo de financiamiento. Es así que los mecanismos de aseguramiento de corto plazo, solo benefician a los estratos medios de la población que cuentan con un trabajo asalariado, salvando en parte esta situación los seguros públicos como parte de la responsabilidad del Estado para con la población.

Por su parte, los estratos superiores de ingreso y los inferiores (informales en su mayoría) buscan atención en servicios privados e informales o tradicionales respectivamente.

Algunas desigualdades, pueden ejemplificarse como:

- El 27 % de la población accede al sistema de la seguridad social, misma que eroga el 42 % de los recursos del sector.
- El subsector público que debe cubrir al restante 73 % sólo eroga el 23 % del presupuesto.
- El 34 % del presupuesto del sector salud constituye el "gasto de bolsillo".
- Por otro lado, mientras que el sector público gasta US\$ 12,2 per capita, la Seguridad Social gasta US\$ 87 per capita, registrándose casos como la Caja de la Banca Privada que gasta US\$ 414 y COSSMIL US\$ 345.28.

El financiamiento del sector hace evidente dos hechos importantes que siguen la tendencia internacional hacia el libre mercado en salud:

- Por una parte, el Gobierno ha disminuido su aporte al gasto total en salud de 18,4% en 1995 a 11,8 % el año 2000 y
- La segunda que el gasto de los hogares en salud ha subido de 95 a 173 millones para el mismo período de tiempo. Por lo que los hogares, se están constituyendo en una importante fuente de financiamiento del sector, sin considerar que en virtud a la crisis que afecta el país los ingresos de los hogares se han visto reducidos debido a una disminución del empleo formal, convirtiendo a la salud en una pesada carga financiera para los hogares particularmente para los de menores ingresos.

LA REFORMA DE SALUD EN BOLIVIA

Contexto de la reforma en salud

Históricamente, el sector salud atravesó una dura crisis en la década de los 80 y al inicio de los 90, producto de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural en los países en desarrollo, donde los procesos de desregulación, modernización, y flexibilización, limitaron y dispersaron los ya escasos recursos del sector. Por ésta razón los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo proponen en los países una profundización del análisis y tratamiento de los problemas derivados de la aplicación de estos programas, particularmente en las áreas de salud y educación.

En este contexto, los organismos multilaterales de crédito antes mencionados impulsan y apoyan activamente un proceso de Reforma Sectorial de Salud que ha sido definido como "un proceso orientado a introducir cambios sustantivos en diferentes instancias del sector salud, sus relaciones y las funciones que se llevan a cabo. Los propósitos de la Reforma planteada para el sector tienen relación directa con los resultados de la globalización y los cambios estructurales de corte neoliberal introducidos en el país desde la promulgación del Decreto 21060. Los resultados propuestos por los organismos interna-

cionales teóricamente se dirigen a aumentar la equidad de los beneficios del sector salud, la eficiencia de su gestión y la efectividad de sus prestaciones para la satisfacción de las necesidades de salud de la población.

En esencia la Reforma Sectorial impulsada por los organismos internacionales planteaba una forma más efectiva del gasto público en salud, que debería orientarse hacia:

- La universalización de un paquete de intervenciones selectivas mínimas de atención médica y medidas de salud.
- La focalización del gasto público en salud en los grupos de mayor pobreza que no puedan costearse los servicios de atención en forma directa o mediante esquemas de aseguramiento.
- La ampliación del rol del sector privado en la provisión y financiamiento de servicios en los niveles de atención médica de mayor complejidad, especialización y costo.

Los diferentes seguros públicos implementados en el país, desde el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez hasta el SUMI, tratan de cumplir con la recomendación de los organismos internacionales en cuanto a poner énfasis en intervenciones selectivas, que en el caso de nuestro país son las prestaciones contra las EDA's, IRA's, atención al neonato y la atención del embarazo y del parto.

Aunque el gasto público en estas atenciones selectivas no siempre favorece a los grupos de mayor pobreza, sino en mayor proporción a sectores de la clase media de las capitales de departamento.

El proceso de Reforma en Salud está, pues, íntimamente ligado, como se ha señalado anteriormente, a las políticas de ajuste estructural impuestas por estas agencias multilaterales de crédito y están dirigidas a reducir las obligaciones de estado en los sectores sociales de salud y educación, en el marco de las política neoliberales vigentes en el país desde 1985.

La Reforma del Sector salud estimula, de manera directa en unos casos e indirecta en otros, la

privatización de los servicios de salud con el supuesto teórico de que a la gente debe costarle la atención sanitaria para: que aprecie la atención recibida, le dé importancia y cuide su salud. Todo esto en el entendido de que la salud es tarea y obligación de las personas y las familias, en tanto que el Estado sólo es responsable de los problemas de grupos poblacionales en grave riesgo (niños menores de 5 años y madres) o tal vez de algún proceso patológico que signifique un riesgo público.

La aceptación de estas políticas por parte de los gobiernos de la región implicó procesos de desregulación del sector estatal y de la seguridad social (en algunos países administrada por el Estado y en otros por organizaciones de la sociedad civil). La desregulación tiene por objetivo facilitar la participación del sector privado nacional y multinacional en la prestación de servicios y administración del financiamiento de las instituciones estatales y paraestatales. Se facilita así el ingreso de capitales de diverso origen que en esta etapa de globalización de las economías buscan nuevos mercados donde obtener rentabilidad.

La falta o ineficiencia de insumos, equipo, infraestructura, las malas condiciones en las que desempeña sus funciones el personal médico y los trabajadores y profesionales en salud, así como la falta de acciones efectivas gubernamentales para abatir la crisis en la que se encuentran los servicios de salud en el país, no son una casualidad, sino pareciera ser una estrategia encaminada a justificar la creación de una nueva política sanitaria y por ende, la privatización de los servicios de salud. La crisis del sistema sanitario boliviano tiene algunas manifestaciones claras, como las muertes neonatales por Klebsiella en la Maternidad Percy Boland de la ciudad de anta Cruz, que han dado lugar a que el mismo Ministerio de Salud y Deportes declare colapso del sistema o que el Colegio Médico de Bolivia apruebe entre sus resoluciones la declaratoria de emergencia nacional de salud.

Seguridad social

El sistema de Seguridad Social, es obligatorio para todas la personas nacionales y extranjeras, que trabajan en el territorio de la República de

Bolivia y prestan servicios remunerados a otra persona, natural o jurídica mediante designación, contrato de trabajo o de aprendizaje, sean estos de carácter privado o público, expreso o presunto. Los seguros de salud son administrados por las diferentes cajas de salud, alcanzando el 2002 su población protegida a 2.311.266 asegurados. Su cobertura aproximada a nivel nacional es del 27 %.

Sistema Público de Salud

El Sistema Público de Salud es financiado con fondos públicos y tiene definida su misión en los siguientes términos: "Un pueblo que ejerce sus derechos participando activamente en la defensa de la salud, con un Estado solidario, que garantiza el desarrollo sostenible". Es el encargado de proveer, en teoría, servicios de salud con criterios de universalidad en el acceso, solidaridad y eficiencia, y de acuerdo con las características y necesidades de la población. La prestación de servicios se realiza a través de niveles de atención con establecimientos de primer, segundo y tercer nivel, organizados en redes de servicios.

Las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, curación, limitación de daños, rehabilitación, se desarrollan, en teoría, en toda la red y en todos los niveles, de acuerdo con su complejidad y capacidad de resolución (en práctica, las actividades de diagnóstico, tratamiento y curación, son privilegiadas, con un enfoque curativo, reparador, asistencial, hospitalo – centrista, con énfasis en atacar las enfermedades antes que prevenirlas, (con excepción de las enfermedades prevenibles por vacunación). El SNS encara además cerca de 28 programas nacionales prioritarios, pero de enfoque vertical (programa de control de la tuberculosis, programa de medicamentos esenciales, programa de control de rabia, etc) y desprovistos de coordinación intra e interinstitucional, entre el mismo nivel de atención y entre los diferentes niveles del SNS. Existen muchos problemas que impiden el funcionamiento adecuado de la red de servicios de salud, originados principalmente por la inaccesibilidad geográfica, la deficiente conformación de la red de servicios, insuficiencia de recursos humanos, carencia de equipamiento adecuado, especialmente en los servi-

cios y hospitales básicos del primer nivel de atención (distritos) y de apoyo de segundo nivel (hospitales regionales de referencia). Se registra no solo una pobreza de recursos financieros, si no también, de un enfoque integral, amplio, comprehensivo de la salud, que asegure continuidad y coordinación de las prestaciones ofertadas, en cada una y en las diferentes partes o niveles del SNS, con una pobre descentralización de servicios y prestaciones, para que resulten permanentes y polivalentes.

El Sistema de Salud la Seguridad Social, es un sistema financiado por aportes de los trabajadores y empleadores. Sus actividades son esencialmente curativo – reparadoras, con muy escasa actividad de promoción y prevención de la salud. Es un sistema fragmentado y no existe un sistema de salud único de la seguridad social. Esta constituido por las llamadas “cajas de seguridad social en salud” (por ejemplo, caja petrolera, caja del seguro social militar, caja de los bancos privados, caja del seguro universitario, caja de Nacional de Salud (CNS) que agrupa a diferentes sectores, caja del seguro social de trabajadores de caminos, etc). La Caja Nacional de salud (CNS) es la más grande (cubre el 85% de los que cuentan con un seguro de salud), coexistiendo de esta forma, con otros seguros más pequeños de diferentes gremios.

Este sistema, en su conjunto, atiende las necesidades de salud de los trabajadores formales que reciben un salario fijo. Sin embargo, la cobertura total del sistema de salud de la seguridad social alcanza en su conjunto total, solo a 22 % de la población boliviana. De esta forma, el 78% de la población boliviana cuando requiere atención en salud, debe dirigirse al sector privado (y cubrir los gastos por su cuenta) o al sistema público de salud (con prestaciones deficientes, debido a la escasez de medios, estructuras y materiales). Así, en Bolivia la salud resulta discriminatoria. Discrimina a los pobres, por el hecho de ser pobres. En un país calificado de democrático, la salud y el auxilio sanitario debería democratizarse y no ser patrimonio, solo de aquellos que puedan pagarla, gracias a su poder adquisitivo. El hacer que la salud y el auxilio sanitario, resulte de acceso universal, se constituye por tanto en un indicador del impacto de las

“estrategias de lucha contra la pobreza” y de respeto a derechos humanos fundamentales.

Sistema Privado de Salud

El Sistema Privado de Salud se divide en:

a) privado sin fines de lucro (Instituciones de interés público: esencialmente ONGs e Iglesia Católica, con importante presencia en áreas rurales y periféricas. No se conoce su cobertura exacta, estimándose entre 8 a 12%. Usualmente trabajan bajo convenios con el Ministerio de Salud y la actividad que desarrollan es, generalmente, normada por este Ministerio. Las ONGs generalmente, cubren prestaciones de salud, gracias al aporte de organizaciones de los países del Norte, combinados con ingresos propios. Algunas de ellas (muy pocas) han llegado a autofinanciar las actividades de salud que prestan a la población.

b) el sistema privado con fines de lucro (Instituciones con interés comercial, que comprenden prestaciones médicas de diagnóstico, tratamiento, internación, rehabilitación, exámenes de laboratorio, dispensación de medicamentos e insumos, desarrolladas en consultorios y clínicas privados. El costo de prestaciones es completamente cargada y cubierta por los usuarios pacientes. Las prestaciones no tienen un adecuado control y supervisión por parte del estado, al punto que algunos de los hospitales del sector público son utilizados, para canalizar usuarios hacia la actividad privada. Se estima que aproximadamente el 10% de la población recurre a la atención privada de su salud.

La práctica de la medicina tradicional es bastante extendida en Bolivia. Antes del arribo de los españoles a lo que ahora es Bolivia, este territorio se conocía como “Kollasuyo”, que en idioma local, significa “tierra que produce médicos y medicamentos”. Se estima que aproximadamente entre el 20 a 30 % de la población recurre en alguna forma a la medicina tradicional. En la práctica este porcentaje puede ser mayor por las arraigadas costumbres y tradiciones y por la situación económica, cada vez más crítica que afecta a la población Boliviana.

En el último tiempo el Estado boliviano, trata de

incorporar la medicina tradicional dentro del sistema de salud. El Seguro Indígena es una aspiración, reconocimiento y aceptación de la medicina tradicional en el país, aunque lejos de ponerse efectivamente en práctica para que las comunidades originarias (60% de la población del país) más empobrecidas, tengan acceso real a la salud. Los recursos humanos de la medicina tradicional son múltiples y variados, citándose entre los más conocidos a los médicos Yatiris, Jampiris, Chamanes. Coniris, además de curanderos y parteras tradicionales, cuyo conocimiento y práctica, es transmitido de generación a generación. De esta manera, en el enfoque de Derechos que debe tener la Salud, no se toma en cuenta en las Políticas de Salud de Bolivia, en forma efectiva y operativa (si en forma retórica), el enfoque de diversidad y pluriculturalidad, mirando los derechos ciudadanos.

La Salud y los Recursos Humanos

El total de recursos humanos del sector público llega a 14.701 funcionarios, distribuidos en 9 servicios departamentales de salud del país. Los porcentajes más bajos de este personal son odontólogos, que apenas llegan al 2.1 % de to-

do el personal de salud y licenciadas de enfermería que constituyen el 9.9 % de los recursos humanos del subsector público de salud. Los médicos llegan al 20.8 % de los recursos humanos. En el sector público se registra una licenciada de enfermería por 2 médicos, lo que constituye una irracionalidad. Existen 9.5 médicos por un odontólogo. Llama la atención elevado número de trabajadores administrativos que constituyen el 25.8 % del personal de salud.

Este porcentaje aumenta más si se toma en cuenta que muchos médicos, enfermeras y otros profesionales cumplen también funciones administrativas en el sector público (255 médicos, 114 enfermeras, 168 auxiliares de enfermería, 54 odontólogos, 88 otros profesionales, 96 otros auxiliares y 405 técnicos cumplen funciones administrativas). Para el análisis de la disponibilidad de recursos humanos del sector público se toma en cuenta, de una parte, a la totalidad de la población boliviana registrada en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 y por otra se estima la disponibilidad de recursos humanos con relación a la cobertura generalmente asignada al sector público (40 % de la población boliviana).

Cuadro No. 4

Recursos humanos de salud por servicio departamental de salud sub sector público (año 2000)

Departamento	Médicos	Enfermeras enfermería	Auxiliares	Odontólogos	Administrativos	Otros*	Total
Beni	175	58	370	35	226	198	1.062
Chuquisaca	278	161	310	31	381	201	1.362
Cochabamba	572	229	686	34	447	94	2.262
La Paz	937	441	1.078	91	1.272	579	4.398
Oruro	127	81	197	19	191	83	698
Pando	40	13	94	8	55	64	274
Potosí	**223	60	240	19	200	92	834
Santa Cruz	548	246	817	57	648	364	2.680
Tarija	155	162	268	26	367	153	1.131
Bolivia	3.055 (20.8%)	1.451 (9.9%)	4.060 (27.6%)	320 (2.1%)	3.787 (25.8%)	2.028 (13.8%)	14.701 (100.0%)

Fuente: Ministerio de Salud y Deportes. 2003. SNIS. 2002

* Otros, incluyen otros profesionales como trabajadoras sociales, bioquímico - farmacéuticos, técnicos, estadísticos, etc.

* La información del Ministerio de Salud y deportes registra 99 médicos en el departamento de Potosí. Sin embargo en el SNIS 2002 se registran 223 médicos para este departamento.

* Otros, incluyen otros profesionales como trabajadoras sociales, bioquímico - farmacéuticos, técnicos, estadísticos, etc.

* La información del Ministerio de Salud y deportes registra 99 médicos en el departamento de Potosí. Sin embargo en el SNIS 2002 se registran 223 médicos para este departamento.

Cuadro No. 5**Disponibilidad recursos humanos en el subsector público de salud**

Indicador x 10.000 habitantes	Sobre total población boliviana (8.274.325 habitantes)	Sobre el 40 % de la población (3.309.730 habitantes)
Médicos	3.7	9.2
Enfermeras	1.6	4.4
Odontólogos	0.4	1.0
Aux. de enfermería	4.9	12.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE y del Ministerio de Salud y Deportes

La disponibilidad de recursos humanos en salud del sector público ha mejorado en los últimos años gracias a la contratación de nuevos profesionales y auxiliares de enfermería con recursos provenientes de la condonación de una parte de la deuda externa boliviana, conocida como recursos HIPC (Iniciativa Highly Indebted Poor Countries External Debt Condonation). Hasta Diciembre de 2002, con estos recursos se habían contratado a 1.048 médicos, 198 enfermeras, 679 auxiliares de enfermería y 188 otros profesionales y técnicos. Pese a la mejora que se ha registrado en la disponibilidad de recursos humanos del sector público, éstos no están racionalmente distribuidos, hay una mayor concentración, especialmente de médicos y enfermeras,

en establecimientos de salud del tercer nivel, ubicados en las grandes ciudades, cuando el grueso de los problemas de salud, se encuentra en áreas periféricas y rurales. La iniciativa HIPC ha consolidado esta irracional distribución de recursos, puesto que el 48 % de los médicos y el 47.5 % de enfermeras contratadas fueron asignados a establecimientos del tercer nivel, contraviniendo la Ley 2235 ó Ley del Diálogo 2000 que preveía una mayor asignación de recursos humanos a establecimientos del primer nivel, donde están los pobres. Tanto el Gobierno, como los organismos internacionales, callan y no hacen nada por enmendar esta situación, que agudiza la exclusión, marginación y la irracional distribución de recursos humanos en salud.

El cuadro anterior muestra que *del total de los*

Cuadro No. 6**Personal de salud del subsector público según nivel de atención**

Personal	Niveles de atención			Administrativos	Total
	I nivel	II nivel	III nivel		
Médicos	925 (30.3 %)	262 (8.6 %)	1.608 (52.6 %)	260 (8.5 %)	3.055 (100.0%)
Enfermeras	331 (22.8%)	133 (9.2%)	873 (60.2%)	114 (7.8%)	1.451 (100.0%)
Aux de enfermería	2.043 (50.3%)	344 (8.5%)	1.505 (37.1%)	168 (4.1%)	4.060 (100.0%)
Odontólogos	173 (54.0%)	47 (14.7%)	54 (14.4%)	46 (16.9%)	320 (100.0%)
Administrativos	649 (17.2%)	337 (8.9%)	2.088 (55.1%)	713 (18.8%)	3.787 (100.0%)
Otros	366 (18.0%)	179 (8.8%)	894 (44.1%)	589 (29.1%)	2.028 (100.0%)
TOTAL	4.487 (30.5%)	1.302 (8.9%)	7.014 (47.7%)	1.898 (12.9%)	14.701 (100.0%)

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Salud y Deportes de Bolivia.

recursos humanos del subsector público, el 30.5 % presta servicios en establecimientos del primer nivel, el 8.9 % en el segundo nivel y el 47.7 % en hospitales e institutos del tercer nivel de atención. El 12.9 % de recursos humanos del subsector público cumple funciones administrativas, tanto en el nivel central, como en los Servicios Departamentales de Salud (SEDES).

Si observamos la distribución de recursos humanos, según diferentes profesiones, el 52.6 % de los médicos del subsector público trabajan en hospitales e institutos especializados del tercer nivel de atención, a este elevado porcentaje se debe agregar que 8.5 % de médicos que cumplen funciones administrativas, tanto en el nivel central como en los Servicios Departamentales de Salud (SEDES), con lo que resulta que algo más del 61 % de médicos del subsector público están concentrados en las capitales de departamento. En cambio, solamente el 30 % de médicos que trabajan en el subsector público prestan sus servicios profesionales en establecimientos del primer nivel de atención. El segundo nivel de atención cuenta con el 8.6 % de los médicos del subsector público. Esto explica la baja capacidad resolutoria de los hospitales básicos del segundo nivel de atención.

Esta distorsión en la distribución de los recursos humanos es algo mayor en el caso de profesionales de enfermería. El 60.2 % de enfermeras del sector público trabajan en hospitales e insti -

tutos especializados del tercer nivel y el 7.8 % de este recurso cumple funciones administrativas, con lo cual resulta que 68 % de las enfermeras del subsector público de salud están concentradas en capitales de departamento. Solamente los odontólogos y auxiliares de enfermería del subsector público se concentran, en mayor proporción, en establecimientos del 1er nivel de atención en relación al segundo y tercer nivel de atención. Del total de odontólogos del subsector público, el 54.0 % prestan sus servicios en establecimientos del primer nivel de atención, mientras que la proporción de auxiliares de enfermería en establecimientos del primer nivel llega al 50.3 % del total de auxiliares de enfermería del subsector público. Llama la atención la alta concentración del personal administrativo en establecimientos de tercer nivel de atención (55.1 % de los administrativos) y en el nivel central y los SEDES (18.8 % del total de administrativos). En el subsector público de salud, existe 1.8 trabajadores administrativos por 1 médico que presta atención directa a los pacientes en los 3 niveles de atención. Algo parecido ocurre en la categoría otros, que comprende a otros profesionales, auxiliares, técnicos y trabajadores manuales, del total estos recursos el 44.1 % trabajan en establecimientos del tercer nivel de atención del subsector público y el 29.1 % en el nivel central y en los SEDES. La disponibilidad de los recursos humanos en el subsector de la seguridad social, se analiza en los siguientes cuadros.

Cuadro No. 7
Personal de salud en el subsector de la seguridad social - según
caja aseguradora - Bolivia 2004

Departamento	Cajas de la seguridad social					Total
	CNS	Caja Petrolera	Seguro Universitario*	Caja de salud de caminos	Otras Cajas	
Médicos	1.162 (38.7%)	266 (8.8%)	185 (6.2%)	138 (4.6%)	1.254 (41.7%)	3.005 (100.0%)
Enfermeras	749 (60.4%)	153 (12.3%)	37 (3.0%)	9 (0.7%)	293 (23.6%)	1.241 (100.0%)
Aux. de enfermería	1.391 (61.9%)	215 (9.5%)	47 (2.1%)	31 (1.4%)	564 (25.1%)	2.248 (100.0%)
Administrativos	2.710 (74.4%)	365 (10.0%)	115 (3.2%)	113 (3.1%)	339 (9.3%)	3.642 (100.0%)
Otros	714 (23.3%)	353 (11.5%)	121 (4.0%)	39 (1.3%)	1.834 (59.9%)	3.061 (100.0%)
TOTAL	6.726 (51.0%)	1.352 (10.2%)	505 (3.8%)	330 (2.5%)	4.284 (32.5%)	13.197 (100.0%)

Fuente: Elaboración propia en base a información de INASES y de las Cajas de Salud - 2004

Del total de recursos humanos del subsector de la seguridad social (seguro social de salud), el 51.0 % corresponde a la Caja Nacional de Salud (CNS), sin embargo la población atendida por esta institución llega al 87 % de la población protegida por este subsector. Mientras que los recursos humanos de la Caja de Salud de Caminos llegan al 2.5 % de los recursos humanos de la seguridad social, para cubrir las necesidades de apenas el 1.2 % de la población protegida por este subsector. El análisis de recursos humanos, según profesiones, en el subsector de la seguridad social, muestra que el 38.7% de los médicos, el 60.0 % de licenciadas de enfermería, el 61.9 % de las auxiliares de enfermería y el 74.4 % de los trabajadores administrativos, trabajan en la Caja Nacional de Salud (CNS), donde existen 2.3 trabajadores administrativos

por 1 médico, con un crecimiento desproporcionado de administrativos ocasionado, generalmente, por interferencias y presiones de tipo político - partidario.

El personal médico en el subsector de la seguridad social, muestra que, en la Caja Nacional de Salud, los médicos representan el 17.3 % de todo el personal que trabaja en esa institución, mientras que en la Caja Petrolera de Salud este porcentaje es de 19.7 %, en el seguro universitario es de 6.6 % y en la Caja de Salud de Caminos de 41.8 %. Estos datos parecen indicar que cuanto menor es la cantidad de asegurados, mayor el porcentaje de médicos con relación al resto del personal. Esta misma situación se observa en cuanto a disponibilidad de recursos humanos con relación a población asegurada.

Cuadro No. 8
Disponibilidad de recursos humanos en salud del sector de la seguridad social

Institución	Población protegida	Recursos humanos x 10.000 Asegurados		
		Médicos	Enfermeras	Aux. de enfermería
Caja Nacional de Salud	2.033.265	9.6	5.2	9.7
Caja Petrolera de Salud	139.282	19.5	11.6	16.9
Seguro Universitario	103.601	12.7	4.6	4.5
Seguro Social Militar (COSSMIL)	72.022	22.1	10.9	32.0
Caja de Salud CORDES	32.423	29.4	5.3	12.0
Caja de Salud de la Banca Privada	28.693	41.9	2.3	20.1
Caja de Salud de Caminos	24.372	25.1	3.7	11.6
Caja Bancaria Estatal de Salud	4.700	59.2	14.3	26.5
TOTAL	2.438.358	11.6	5.6	10.7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Seguro de Salud INASES – Ministerio de Salud y Deportes – Anuario 2003, La Paz – Bolivia.

En el subsector de la seguridad social, la disponibilidad de recursos humanos, según población presenta preocupantes distorsiones. Como promedio general en el subsector de la seguridad social se cuenta con 11.6 médicos, 5.6 licenciadas en enfermería y 10.7 auxiliares de enfermería por cada 10.000 asegurados. Si analizamos al interior de las diferentes cajas de seguro, que componen éste subsector encontramos que, por ejemplo, la Caja Nacional de Salud (CNS) cuenta con 9.6 médicos por cada 10.000 asegurados, en contrapop-

sición, de acuerdo a la información disponible, con la Caja Bancaria Estatal de Salud, donde se registran 59.2 médicos por cada 10.000 asegurados. Esto quiere decir que mientras que en la Caja Nacional de Salud existe 1 médico para 1.042 asegurados, la Caja Bancaria Estatal de Salud cuenta con 1 médico para cada 169 asegurados. Entre ambos extremos, se encuentran situaciones intermedias como el Seguro de Salud de CORDES con 29.4 médicos por 10.000 asegurados, es decir 1 médico para 340 asegurados.

La Caja Petrolera de Salud con 19.5 médicos por 10.000 asegurados; 1 médico para 513 asegurados. De acuerdo con la información registrada en el documento de trabajo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) "Análisis del Sector Salud Bolivia" (Abril 2004), en el subsector de la seguridad Social se contaría, como promedio nacional, con 10.8 médicos por 10.000

asegurados, con 5.5 licenciadas en enfermería por 10.000 asegurados y con 9.9 auxiliares de enfermería por cada 10.000 asegurados.

Comparando la disponibilidad de recursos humanos del subsector público con la del subsector de la Seguridad Social, salvando diferencias internas, encontramos la siguiente relación:

Cuadro No. 9

Comparación de disponibilidad de recursos humanos en los subsectores público y de seguridad social

Indicador	Subsector	
	Público	Seguridad social
Cobertura de población	3.309.730	2.438.358
Número de médicos en el subsector	3.055	3.005
Médicos por 10.000 habitantes o asegurados	9.2	13.5
Número de licenciadas en enfermería en el subsector	1.451	1.241
Enfermeras por 10.000 habitantes o asegurados	4.4	5.6
Número de auxiliares de enfermería en el subsector	4.060	2.248
Aux. de enfermería por 10.000 habitantes o asegurados	12.3	10.1
Número de odontólogos	320	206 *
Odontólogos por 10.000 habitantes o asegurados	1.0	0.9

Fuente: Elaboración propia en base a información del SNIS 2002 e INASES – La Paz - 2004\

* Solo toma en cuenta a odontólogos de la CNS, Caja de Salud de Caminos, Caja Petrolera de Salud y Seguro Universitario

Para completar nuestra visión sobre los recursos humanos en Bolivia recordamos, como referencia, que en Chile se registra el dato de 11.0 médicos por 10.000 habitantes, en México 18.6 médicos por 10.000 habitantes, en Venezuela 23.6 médicos por 10.000 habitantes, en EE.UU. 27.9, médicos por 10.000 habitantes y en Cuba 53.0 médicos por 10.000 habitantes. La disponibilidad de médicos en el subsector de la seguridad social, en Bolivia, como promedio, está por encima de Chile y un poco por debajo de la tasa considerada ideal por Dagnino de 13.3 médicos por 10.000 habitantes. Si embargo, cuando analizamos aisladamente cada una de las cajas, encontramos que con la excepción de la Caja Nacional de Salud (CNS), el resto de las cajas disponen de personal médico por 10.000 habitantes por encima de tasa ideal antes señalada, y algunas están por encima de muchos países con mayor desarrollo en sus estructuras sanitarias. Ese es el caso, por ejemplo, de la Caja

Bancaria Estatal de Salud en la que se observa una disponibilidad de médicos por encima incluso de Cuba, 59.2 médicos por 10.000 habitantes en esta Caja, frente 53.0 en Cuba. Es decir que en la Caja Bancaria Estatal de Salud se dispone de 1 médico para atender las necesidades de salud de cada 169 asegurados.

Cabe mencionar también que, la formación del personal de salud, en especial la formación médica, se caracteriza por la orientación hospitalaria y desarticulada de los programas de salud, de carácter más bien curativo, reparador y, con escaso énfasis en promoción y prevención de la salud; a su vez, los procesos de capacitación están desvinculados del desenvolvimiento del sector.

La insuficiente preparación de gestión y gerencial del personal en aspectos relevantes del perfil epidemiológico boliviano y del sistema nacio-

nal de salud, la inadecuada distribución de los planteles médicos y auxiliares, la falta o insuficiencia de programas de educación permanente y la inexistencia de un régimen de incentivos, acorde con el desempeño profesional son algunas las características que afectan el desenvolvimiento de los trabajadores bolivianos de la salud. (5).

Gasto y Financiamiento de la Salud en Bolivia

Entre el período 1995 - 2001, el Gasto Público en Salud, como promedio, alcanzó al 24.2 % del Gasto Nacional en Salud. Porcentualmente y en cifras absolutas el sector público es el que contribuye con la menor cantidad de recursos al Gasto Nacional en Salud.

En cifras absolutas, el Gasto Público en Salud ha ido aumentando año tras año de USD 81.345.000 en 1995 a USD 122.983.000 en el

año 2001, lo que significa un aumento del 51.2 % en este período. En cambio, porcentualmente, la participación del sector público en el Gasto Nacional en Salud ha disminuido de 27.7 % en 1995 a 25.9 % en 2001, siendo 1997, el año de menor participación del sector público en el Gasto Nacional de Salud (22.2 %).

El gasto privado en salud representa, como promedio en los años en estudio, el 34.2 % del Gasto Nacional en Salud. En cifras absolutas el gasto privado en salud ha aumentado entre 1995 y 2001, de USD 102.274.000 a USD 144.823.000, es decir que ha aumentado en un 41.6 % en este período. Como parte del Gasto Nacional en Salud, en cambio, ha disminuido porcentualmente de 34.9 % en 1995 a 30.6 % en 2001. Por su volumen, el gasto privado en salud es el segundo en importancia después del gasto que representa el subsector de la seguridad social.

Cuadro No. 10

Gasto nacional en salud en Bolivia, según subsectores (en Dólares Americanos)

Año	Gasto público		Gasto de la seguridad social		Gasto privado en salud		Total gasto en salud	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
1995	81.345.000	27.7	109.841.000	37.4	102.274.000	34.9	293.460.000	100%
1996	83.554.000	24.4	148.450.000	43.3	110.958.000	32.3	342.962.000	100%
1997	82.756.000	22.2	155.656.000	41.7	134.835.000	36.1	373.247.000	100%
1998	97.430.000	23.1	179.089.000	42.5	145.136.000	34.4	421.655.000	100%
1999	103.789.000	22.7	180.130.000	39.5	172.232.000	37.8	456.152.000	100%
2000	112.979.000	23.7	204.874.000	43.1	157.934.000	33.2	475.787.000	100%
2001	122.983.000	25.9	206.065.000	43.5	144.823.000	30.6	473.871.000	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de "Cuentas Nacionales de financiamiento y gasto en salud". INE. - UDAPE- 2004

El subsector de la seguridad social representa, como promedio en los años que se estudian, el 41.6 % del Gasto Nacional en Salud. Tanto porcentualmente como en cifras absolutas el gasto del subsector de la seguridad social es el mayor dentro del Gasto Nacional en Salud, aunque la población que cubre con sus servicios es menor a la del subsistema público. En cifras absolutas, el gasto del subsector de la seguridad social ha ido en aumento entre 1995 y 2001, de USD

109.841.000 a USD 206.065.000, es decir que ha aumentado en un 87.6 % en este período. Porcentualmente, en cambio, ha aumentado de 37.4 % en 1995 a 43.5 % en 2001.

Llama la atención la relación inversa entre gasto en salud y población protegida, ya que el gasto público en salud para el año 2001 representaba el 25.9 % del gasto nacional en salud y cubría el 40 % de la población

(3.309.730 personas). Inversamente, el gasto en salud de la seguridad social representaba, en el mismo año, el 43.5 % del gasto nacional en salud para cubrir las necesidades de salud del 27 % de la población boliviana (2.234.068 personas).

Vale la pena recordar que los *ingresos* del subsector *de la seguridad social* provienen de los *aportes que las empresas* realizan y que representan el 10% del salario mensual de sus trabajadores. Otros ingresos que recibe la seguridad social, especialmente la Caja Nacional de Salud (CNS) son las transferencias que realizan el Tesoro General de la Nación (TGN) y los municipios por la atención a seguros específicos, como ser el Seguro de Vejez y por el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), y que en general son transferencias menores al costo real de las prestaciones.

La Caja Nacional de Salud atiende también a pacientes no afiliados quienes deben pagar privadamente por la atención recibida.

Los ingresos del Subsector Público de Salud provienen de diferentes y variadas fuentes de financiamiento:

- Transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN)
- Ingresos propios por venta de servicios en establecimientos de salud
- Donaciones
- Préstamos que contrae el país y que van a engrosar la deuda externa
- Ingresos

Las actividades de la *Reforma en Salud*, del Programa Extensa y del Escudo Epidemiológico, son algunos de los programas que se financian con préstamos realizados al país por organismos internacionales y que no han tenido un descargo público transparente, aunque somos los usuarios consumidores, que debemos pagar los prestamos contraídos. Los otros ingresos del subsistema público son transferencias de la seguridad social por concepto de aportes al programa de inmunizaciones (PAI) a cargo del subsistema público de salud.

Cuadro No. 11
Gasto Nacional en Salud y por subsectores con relación al Producto Interno Bruto

Año	PIB en US\$	Gasto Nacional en Salud		Gasto Público en Salud		Gasto Seguridad Social		Gasto Privado en Salud	
		US\$	% del PIB	US\$	% del PIB	US\$	% del PIB	US\$	% del PIB
1995	6.551.753.000	293.460.000	4.48	81.345.000	1.24	109.841.000	1.68	102.274.000	1.56
1996	7.122.275.000	342.962.000	4.82	83.554.000	1.17	148.450.000	2.08	110.958.000	1.56
1997	7.968.061.000	373.247.000	4.68	82.756.000	1.04	155.656.000	1.95	134.835.000	1.69
1998	8.555.300.000	421.655.000	4.93	97.430.000	1.14	179.089.000	2.09	145.136.000	1.70
1999	8.512.195.000	456.152.000	5.36	103.789.000	1.22	180.130.000	2.12	172.232.000	2.02
2000	8.346.942.000	475.787.000	5.70	112.979.000	1.35	204.874.000	2.45	157.934.000	1.89
2001	7.953.512.000	473.871.000	5.96	122.983.000	1.55	206.065.000	2.59	144.823.000	1.82

Fuente: Estudio de Cuentas Nacionales de Financiamiento y Gasto en Salud. UDAPE e INE - 2004

El gasto nacional en salud con relación al Producto Interno Bruto ha subido de 4.48 % en 1995 al 5.96 % en el 2001. Sin embargo, el gasto público en salud apenas alcanza en ese año al 1.55 % del Producto Interno Bruto,

mientras que el gasto en salud de la seguridad social alcanzó al 2.59 % del Producto Interno Bruto. El Gasto Privado en Salud para el año 2001, representó el 1.82 % del Producto Interno Bruto.

Cuadro No. 12**Gasto Nacional en Salud per cápita según cobertura poblacional. Gestión 2001**

Destino del gasto	Monto del Gasto en salud en US\$	Cobertura de población - 2001		Gasto per cápita en Salud en US\$
Gasto Nacional en Salud	473.871.000	8.274.325	100 %	57.27
Gasto Público en Salud	122.983.000	3.309.730	40 %	37.2
Gasto de la Seguridad Social	206.065.000	2.234.062	27 %	92.2
Gasto Privado en Salud	144.823.000	1.654.865	20 %	87.5

Fuente: Elaboración propia en base a libro "M. Cárdenas. Estudio de Cuentas Nacionales de Financiamiento y Gasto en Salud. UDAPE e INE - 2004

El año 2001, el gasto nacional per cápita alcanzó a USD 57.27 dólares. El sector público contribuyó a esta media nacional per cápita con USD 14.9 la seguridad social con USD 24.9 y el sector privado con USD 17.-. No obstante, si se tiene en cuenta el gasto en salud de los subsectores que hacen al Sistema Nacional de Salud y la población que cubre cada uno ellos, encontramos que el gasto público en salud per cápita alcanza anualmente a USD 37.2 frente a USD 92.2

que gasta la seguridad social y USD 87.5 per cápita anual del sector privado de salud. Llama la atención el gasto mayor en la seguridad social con relación al gasto privado en salud. Dentro de las cajas de salud del subsistema de la seguridad social, se encuentran también grandes distorsiones en la disponibilidad de recursos económicos de acuerdo a la población asegurada y beneficiaria, según a lo que se registra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 13**Ingresos de la Seguridad Social Pública. Gestión 2001 (En Dólares Americanos)**

Caja de Seguridad Social	Ingresos		Población Protegida		Ingreso per cápita en US\$
	US\$	%	Población	%	
Caja Bancaria Estatal de Salud	1.196.537	0.92	4.933	0.23	242.6
Caja Petrolera de Salud	26.936.038	20.71	111.811	5.23	240.9
Caja de Salud CORDES	3.834.696	2.95	28.061	1.31	136.7
Seguros Universitarios	12.267.699	9.43	94.373	4.42	130
Caja de Salud de Caminos	2.142.759	1.65	25.396	1.19	84.4
Caja Nacional de Salud	83.677.402	64.34	1.872.554	87.62	44.7
TOTAL	130.055.131	100,0	2.137.128	100,0	60.9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Seguridad Social. INASES - 2004

El cuadro anterior muestra que, la Caja Nacional de Salud, es la que cubre la mayor parte de la población protegida por el subsistema de la seguridad social. El 87.62 % de la población asegurada (22 a 27 % de la población total del país) está cubierta por la Caja Nacional de Salud, mientras que el ingreso per cápita anual es, apenas, de USD 45, el más bajo del subsistema de la seguridad social. Porcentualmente, el ingreso de la Caja Nacional de Salud en 2001, re-

presentó el 64.34 % de los ingresos de las 6 cajas consignadas en el cuadro. En el otro lado, el ingreso per cápita anual más elevado se registro en la Caja Bancaria Estatal, con USD 243 de inversión por persona en 2001.

El total de ingresos de esta caja representó el 0.93 % de los ingresos de las cajas de seguridad social y cubría apenas el 0.23 % de la población bajo cobertura de la seguridad social.

La Caja Petrolera de Salud tenía en 2001 una población protegida que representaba el 5.23 % de la población protegida por el sistema de seguridad social, mientras que sus ingresos en ese año llegaban al 20.71 % de los ingresos de la seguridad social. El ingreso per cápita de la Caja Petrolera de Salud fue de USD 240.9 en esa gestión.

De los cuadros anteriores podemos concluir que el de la seguridad social es un subsistema fragmentado, con una independencia casi absoluta entre sus diferentes componentes y con una desproporción e irracionalidad entre ingreso per cápita y población protegida, lo que hace que este sistema y el SNS, en general, resulte discrimi-

inatorio y excluyente, particularmente discrimina de sus prestaciones a los más pobres, por el hecho de ser pobres.

Infraestructura Sanitaria en Bolivia

A continuación, examinamos, la disponibilidad de establecimientos de salud y de camas que tiene Bolivia. Se estudian primeramente y en forma separada, la disponibilidad de establecimientos de los subsectores público y de la seguridad social, para concluir el análisis con la disponibilidad total de establecimientos y camas, incluyendo el aporte que hace en este aspecto el subsector privado sin fines de lucro, constituido por las ONG's y las iglesias.

Cuadro No. 14

Subsector público: disponibilidad de infraestructura y camas por servicio departamental de salud (sedes)

Departamento	Primer Nivel		Segundo Nivel		Tercer Nivel		Total	
	N° establecimientos	N° Camas	N° establecimientos	N° Camas	N° establecimientos	N° Camas	N° establecimientos	N° Camas
Beni	111	100	11	284	0	0	122	384
Chuquisaca	234	75	7	90	5	771	246	936
Cochabamba	282	374	13	255	5	548	300	1.177
La Paz	423	459	15	427	9	755	447	1.641
Oruro	102	126	0	0	1	160	103	286
Pando	43	14	1	40	0	0	44	54
Potosí	363	259	4	145	1	108	368	512
Santa Cruz	283	706	19	537	7	760	309	2.003
Tarija	124	192	4	111	2	217	130	520
Bolivia	1.965 (95.0%)	2.305 (30.7%)	1.889 (3.6%)	74 (25.1%)	30 (1.4.0%)	3.319 (44.2%)	2.069 (100.0%)	7.513 (100.0%)

Fuente: Sistema Nacional de Información en Salud.2002 (SNIS. 2002)

El total de establecimientos de salud disponibles en el subsector público es de 2.069, de los cuales el 95 % corresponden a establecimientos del primer nivel de atención (puestos sanitarios, postas médicas, centros de salud).

El 3.6 % son establecimientos de segundo nivel, es decir hospitales de referencia con las 4 especialidades básicas (pediatría, gineco - obstetricia, cirugía y medicina interna), además de

anestesiología y apoyo de laboratorio y rayos X. Los establecimientos que corresponden al tercer nivel de atención llegan, en el subsector público a 30, constituyendo el 1.4 % del total de establecimientos del subsector público.

En este nivel de atención están comprendidos los hospitales generales y los institutos especializados. Solamente los departamentos de Pando y Beni no cuentan con establecimientos de tercer nivel.

El *subsector público* de salud cuenta con un total de 7.513 camas, distribuidas en los establecimientos de los 3 niveles de atención. El **30.7 % de las camas (2.305 camas) se encuentran en establecimientos del primer nivel de atención**, con un promedio de 1.2 camas por establecimiento. Estas son camas de tránsito, que solamente deben ser usadas para emergencia básica. Los establecimientos del segundo nivel de atención se encuentran equipados con el 25.1 % de camas del subsector público (1.889

camas). En el segundo nivel de atención el promedio es de 25.5 camas por establecimiento, éstas ya son camas de internación en las 4 especialidades básicas antes mencionadas. Finalmente, en el *tercer nivel de atención* se dispone del **44.2 % de las camas del subsector público (3.319 camas)** con una media de 110.6 camas por establecimiento de salud. En este nivel se deberían resolver casos de alta complejidad en todas las especialidades y sub - especialidades, tanto clínicas como quirúrgicas.

Cuadro No. 15

Disponibilidad de establecimientos y camas en el subsector público de salud

Niveles de atención	Disponibilidad de establecimientos de salud		Disponibilidad de camas	
	No. de establecimientos	Establecimientos por 10.000 hab.	No. de Camas	Camas por 10.000 habitantes
Primer nivel	1.965	2.4	2.305	2.8
Segundo nivel	74	0.09	1.889	2.3
Tercer nivel	30	0.04	3.319	4.0
Todos los niveles	2.069	2.5	7.513	9.1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE y del Ministerio de Salud y Deportes - 2004

La disponibilidad de establecimientos y de camas del sector público de salud está calculada sobre una población de 8.274.325 habitantes, que fueron registrados en último Censo Nacional de población y Vivienda en el año 2001. De acuerdo con estos datos existiría en el sector público: * 1 establecimiento por 4.000 habitantes en todos los niveles de atención * 1 establecimiento de salud por 4.211 habitantes en el 1er nivel de atención * 1 establecimiento de salud por 111.815 habitantes en el 2do nivel de atención * 1 establecimiento de salud por 275.811 habitantes en el 3er nivel de atención. Los anteriores indicadores mejoran considerablemente si solamente se toma en cuenta al 40 % de la población (3.309.730 habitantes), cobertura generalmente asignada al subsector público, dentro del Sistema Nacional de Salud. Con esta población, estos indicadores mostrarían los siguientes resultados:

1 establecimiento por 1.600 habitantes en todos los niveles de atención

1 establecimiento de salud por 1.684 habitantes en el 1er nivel de atención
 1 establecimiento de salud por 44.726 habitantes en el 2do nivel de atención
 1 establecimiento de salud por 110.324 habitantes en el 3er nivel de atención

La conclusión en cuanto a la oferta de servicios es que la oferta, o mejor la disponibilidad de servicios de salud en el subsector público es, en general, aceptable. Sin embargo, por las condiciones particulares de Bolivia, caracterizada por deficiencias de vertebración caminera e inaccesibilidad geográfica, económica, cultural y social, es necesaria la reestructuración de las redes de servicio municipales del área rural, con un fortalecimiento en infraestructura y capacidad resolutive en hospitales básicos del segundo nivel de atención.

Esto permitiría disminuir el volumen de la demanda en los hospitales de tercer nivel, especialmente en prestaciones del Seguro Universal Materno

Infantil. De acuerdo a la información sobre disponibilidad de recurso cama en el subsector público de salud, con relación al total de la población boliviana, podemos establecer los siguientes indicadores referidos a 1 unidad del recurso cama:

- 1 cama por 1.101 habitantes en todos los niveles de atención
- 1 cama por 3.590 habitantes en el 1er nivel de atención
- 1 cama por 4.380 habitantes en el 2do nivel de atención
- 1 cama por 2.493 habitantes en el 3er nivel de atención

Si relacionamos el recurso cama con la cobertura del 40 % de la población boliviana, cobertura generalmente asignada al subsector público de salud, los indicadores arrojarían los siguientes resultados:

- cama por 441 habitantes en todos los niveles de atención
- cama por 1.436 habitantes en el 1er nivel de atención
- cama por 1.752 habitantes en el 2do nivel de atención
- cama por 997 habitantes en el 3er nivel de atención

Los indicadores de disponibilidad de camas en subsector público de salud demuestran, lo mismo que en infraestructura sanitaria, que nuestros problemas de salud, no se explican por la insuficiencia de establecimientos o de camas, aún más si tomamos en cuenta que esta capacidad instalada no es utilizada por la población en los parámetros considerados como ideales (según parámetros internacionales 85 % de índice ocupacional de camas, índice que en Bolivia resulta, en promedio, 42.4 % en los hospitales de 2do nivel y 66.0 % en los hospitales de 3er nivel.

Cuadro No. 16
Índice ocupacional de camas, en el subsector público, Bolivia, según nivel de atención

Nivel de atención	Índice ocupacional Maternidad	Índice Ocupacional Otros
Segundo nivel	42.3 %	42.5 %
Tercer nivel	66.8 %	65.2 %

Fuente: Ministerio de Salud y Deportes. SNIS 2002

Se observa que la actual capacidad instalada en cuanto a infraestructura física y camas del subsector público no es está siendo utilizada más que parcialmente. El 42 % de las camas en el 2do nivel de atención y 65 % en el tercer nivel de atención. En este último nivel, el índice ocupacional de camas en las maternidades es algo mayor que en resto de las especialidades. Tanto el aceptable número de establecimientos y camas por población, como el bajo índice ocupacional de camas, no están señalando que la solución de nuestros problemas de salud no va por la construcción de nuevas infraestructuras de salud y el aumento en el número de camas, ni siquiera va por el aumento de los recursos humanos. La solución de los problemas de salud

de nuestra población está más bien íntimamente ligada a la capacidad de *dar respuesta a la esencia de la problemática de salud* de nuestro país, es decir la *capacidad de incidir en los condicionantes y determinantes de la salud*, que se traducen en *acceso universal de la población a una mejor educación, nutrición, agua pura y potable, saneamiento básico, acciones de promoción y prevención de la salud, seguridad alimentaria, a contar con empleo e ingresos dignos y seguros*, que garanticen al individuo y su familia satisfacer mínimamente sus necesidades de consumo básico y satisfacer sus necesidades elementales de vivienda, alimentación y vestido, junto al ejercicio pleno de su derecho a la salud, a la educación y acceso al alimento.

Cuadro No. 17**Disponibilidad de infraestructura y camas por departamento y por nivel de atención en el subsector de la seguridad social**

Departamento	Primer Nivel		Segundo Nivel		Tercer Nivel		Total	
	Nº establecimientos	Nº Camas	Nº establecimientos	Nº Camas	Nº establecimientos	Nº Camas	Nº establecimientos	Nº Camas
Beni	13	16	1	28	1	47	15	91
Chuquisaca	7	0	1	17	2	24	10	41
Cochabamba	14	6	1	20	3	425	18	451
La Paz	13	2	3	76	6	933	22	1.011
Oruro	10	24	2	0	2	211	14	235
Pando	3	0	1	13	0	0	4	13
Potosí	30	25	5	103	1	167	36	295
Santa Cruz	10	77	7	81	2	0	19	81
Tarija	14	55	0	0	1	97	15	152
Total Bolivia	114 (74.5%)	205 (8.4%)	21 (13.7%)	338 (13.8%)	18 (11.8%)	1.904 (77.8%)	153 (100.0%)	2.447 (100.0%)

Fuente: Sistema Nacional de Información en Salud. 2002 (SNIS. 2002)

En el subsector de la seguridad social, el 74.5 % (114 establecimientos) corresponden al primer nivel de atención, el 13.7 % (21 servicios) son de segundo nivel y 11.8 % (18 establecimientos) son de tercer nivel, contando con un total de 153 establecimientos. Este subsector cuenta con un total de 2.447 camas, distribuidas en los 3 niveles de atención. Solamente el 8.4 % de camas (205 camas) se encuentran en el primer nivel de atención, con

un promedio de 1.8 camas por establecimiento. Los establecimientos del segundo nivel de atención agrupan el 13.8 % de camas (338 camas) con un promedio de 16.1 camas por establecimiento, promedio inferior al del subsector público de 25.5 camas por establecimiento. Finalmente, el tercer nivel de atención dispone del 77.8 % de las camas del subsector (1.904 camas) con una media de 110.6 camas por establecimiento.

Cuadro No. 18**Disponibilidad de establecimientos y camas en el subsector de la seguridad social**

Niveles de atención	Disponibilidad de establecimientos de salud		Disponibilidad de camas	
	No. de establecimientos	Establecimientos por 10.000 hab.	No. de Camas	Camas por 10.000 habitantes
Primer nivel	114	0.5	205	0.9
Segundo nivel	21	0.09	338	1.5
Tercer nivel	18	0.08	1.904	8.5
Todos los niveles	153	0.7	2.447	10.9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE y del Ministerio de Salud y Deportes. 2004

A diferencia del Subsector Público de Salud, la Seguridad Social tiene casi todos sus establecimientos, incluidos en el primer nivel de aten-

ción, generalmente en centros urbanos del país y capitales de departamento. Comparando ambos, el subsector público tiene mayor disponibi-

lidad de establecimientos de salud en los diferentes niveles de atención, especialmente en el primer nivel, contando con 1 establecimiento de salud por 1.684 habitantes, contra 19.597 asegurados por establecimiento en el subsector de la seguridad social, así el subsector público tiene una disponibilidad 11 veces mayor con relación al subsector de la seguridad social. En el segundo nivel, el subsector público de salud cuenta con 1 establecimiento de salud por cada 44.726 habitantes, contra 1 establecimiento de salud por 106.384 asegurados del subsector de la seguridad social, lo que representa el doble de disponibilidad de establecimientos de salud en el subsector público con relación a la seguridad social.

La disponibilidad de establecimientos en el ter-

cer nivel no es tan desigual en ambos subsectores: 110.324 habitantes por establecimiento de salud en el subsector público, contra 1 establecimiento de salud del 3er nivel por 124.114 asegurados en la seguridad social, con una disponibilidad en apenas 0.12 veces mayor en el subsector público con relación a la seguridad social. Tomando en cuenta la cobertura de su población, la disponibilidad total de establecimientos de salud, en los 3 niveles de atención, es 9 veces mayor en el subsector público con relación a la disponibilidad de la seguridad social.

La cobertura de infraestructura de salud y la disponibilidad de camas de ambos subsectores, el del subsector público y de la seguridad social, arroja los siguientes indicadores de disponibilidad sobre el total de la población boliviana.

Cuadro No. 19

Disponibilidad de establecimientos de salud de los subsectores público y de seguridad social por 10.000 habitantes

Niveles de atención	No. de establecimientos Subsectores		Total establecimientos	Disponibilidad de establecimientos de salud x 10.000
	Público	Seg. Social		
Primer nivel	1.965	114	2.079	2.5
Segundo nivel	74	21	95	0.1
Tercer nivel	30	18	48	0.06
Todos los niveles	2.069	153	2.222	2.7

Fuente: Elaboración propia con datos del SNIS 2002 y Censo Nacional de Población y vivienda. 2001. INE.

Tomando en cuenta en conjunto los establecimientos del subsector público y de la seguridad social, se podría mejorar en algo la disponibilidad de servicios para atender necesidades de salud de toda la población boliviana. La disponi-

bilidad de ambos subsectores mejoraría muy poco en el primer nivel de atención, en proporción algo mayor en el segundo nivel y en forma importante en el tercer nivel de atención, de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro No. 20

Disponibilidad conjunta de establecimientos de salud subsectores público y seguridad social

Niveles de atención	Habitantes por 1 establecimiento de salud		Diferencia de habitantes por establecimiento
	Subsector público	Subsectores público y seguridad social juntos	
Primer nivel	4.211	3.980	231
Segundo nivel	111.815	87.098	24.717
Tercer nivel	275.811	172.382	103.429
Todos los niveles	4.000	3.724	276

Fuente: Elaboración propia en base datos del SNIS 2002 y Censo Nacional de Población y vivienda. INE. 2001

El mejoramiento de disponibilidad de establecimientos de salud en el segundo nivel de atención y sobre todo en el tercer nivel, se debe a que el subsector de la seguridad social desarrolla esencialmente actividades asistenciales, curativo – reparatoras que han dado lugar a un crecimiento mayor de establecimientos de segundo y tercer nivel e atención en este subsec-

tor. La contribución de la seguridad social es muy pequeña en cuanto a disponibilidad de establecimientos de salud en el primer nivel de atención, a diferencia del subsector público que cuenta con un importante número de establecimientos en ese nivel de atención: 1.965 establecimientos de salud del subsector público, frente a 114 de la seguridad social.

Cuadro No. 21

Disponibilidad de camas en los subsectores público y de seguridad social por 10.000 habitantes

Niveles de atención	Habitantes por 1 establecimiento de salud		Diferencia de habitantes por establecimiento
	Subsector público	Subsectores público y seguridad social juntos	
Primer nivel	4.211	3.980	231
Segundo nivel	111.815	87.098	24.717
Tercer nivel	275.811	172.382	103.429
Todos los niveles	4.000	3.724	276

Fuente: Elaboración propia en base datos del SNIS 2002 y Censo Nacional de Población y vivienda. INE. 2001

Al igual de lo que pasa con los establecimientos de salud, la contribución del subsector de la seguridad social en cuanto al recurso cama

es muy importante, en el tercer nivel de atención y muy baja en el primer y segundo nivel.

Cuadro No. 22

Disponibilidad conjunta de camas subsectores público y de seguridad social

Niveles de atención	Habitantes por 1 cama		Diferencia de habitantes por cama disponible
	Subsector público	Subsectores público y seguridad social juntos	
1er nivel	3.590	3.297	293
2do nive	4.380	3.715	665
3er nivel	2.493	1.584	909
Todos los niveles	1.101	831	270

Fuente: Elaboración propia en base datos del SNIS 2002 y Censo Nacional de Población y vivienda. INE. 2001

Con el objeto de tener información completa sobre disponibilidad de establecimientos de salud y camas en todo el Sistema Nacional de Salud, el siguiente cuadro muestra en el número de es-

tablecimientos y camas por niveles e atención en los subsectores público, de la seguridad social privado sin fines de lucro y privado con fines de lucro.

Cuadro No. 23**Sistema Nacional de Salud: número de establecimientos y camas, según subsectores y niveles de atención**

Subsistema	Primer Nivel		Segundo Nivel		Tercer Nivel		Total	
	No. estable cimientos	No. camas						
Público	1.965	2.305	74	1.889	30	3.319	2.069	7.513
Seguridad social	114	221	21	338	18	1.904	153	2.447
ONG's	160	221	5	187	0	0	165	408
Iglesias	84	171	16	515	1	142	101	828
Privado	55 163	25	385	4	77	84	641	
Total Bolivia	2.378	3.081	141	3.314	53	5.442	2.572	11.837

Fuente: Sistema Nacional de Información en Salud. 2002 (SNIS. 2002)

La Salud y el Acceso a los Medicamentos

El subsector farmacéutico constituye un importante rubro en la economía del país: representa el 1.15 % del Producto Interno Bruto (PIB). En 1999 el gasto oficial en medicamentos ascendió a US\$ 98.5 millones, equivalentes a US\$ 12.1 per cápita anuales. En ese año, 77.5 % del gasto en medicamentos provino de los hogares (gasto del bolsillo de los usuarios), 15.5 % de las cajas de seguro social en salud y 5.0% del sector público. En el mercado farmacéutico boliviano existen 8.293 medicamentos de marca o comerciales, legalmente registrados, de los cuales se comercializan 5.518 (66.5 %), solo 27% de ellos son corresponden a la categoría de medicamentos esenciales y 21% se comercializan con nombre genérico, es decir que por cada producto genérico, se distribuyen en el mercado, cuatro variedades comerciales. En ese mismo año, 70 % del mercado farmacéutico nacional correspondió a medicamentos importados, 20 % se estima, comercializado por contrabando. Funcionan 210 empresas dedicadas a actividades de importación, distribución y comercialización y pocas a la producción de medicamentos, pero sólo 99 venden medicamentos esenciales. De los 20 medicamentos de mayor venta, 7 son medicamentos esenciales (9).

Aunque la mayor parte del gasto en medicamentos corresponde hoy al bolsillo de los consumidores, se espera que los esquemas de seguro en salud vigentes transformen gradualmente esta situación. Los precios de los medicamentos

no están controlados, no hay precios límites y nadie los fija, solo el mercado arbitrariamente, así, por lo general, quedan fuera del alcance de los estratos más pobres. Bolivia registra precios de fármacos, entre los más altos de la región e internacionalmente. Este tema debería merecer más atención en su evaluación desde una perspectiva de Derechos Humanos, pues constituye un factor para la denegación del auxilio sanitario básico a los pacientes, negándoseles el derecho a un puente entre la vida y la muerte. El país cuenta con una Central Nacional de Abastecimiento y Suministros en Salud (CEASS), como dependencia descentralizada del Ministerio de Salud, que adquiere fármacos genéricos y esenciales en el mercado internacional, medicamentos a bajo precio y los distribuye y comercializa en el sector público, bajo modalidades de fondos rotatorios y compras con fondos propios. Esta instancia, que recibió inicialmente fondos de la Cooperación Internacional, también fue objeto de un manejo no claro, con nombramientos de responsables basados no en su competencia, si no, más bien en su militancia política, lo que llevo a gestiones donde se verificaron actos de corrupción, que jamás merecieron un seguimiento y esclarecimiento apropiado por parte de las autoridades bolivianas, atentándose nuevamente, contra derechos humanos fundamentales de los ciudadanos, de poder acceder a medicamentos seguros, de calidad, de efectividad comprobada y a precios razonables.

La cooperación internacional (Holanda) que apoyó este programa tampoco insistió en de-

mandar aclaraciones sobre la eficiencia con que se administro su "ayuda". La CEASS provee actualmente medicamentos al Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), de financiamiento municipal, para su entrega "gratuita". La organización no gubernamental Insumos Médicos Esenciales (IME) suministra medicamentos, a precio algo más bajo, especialmente a ONG's que trabajan en sectores más pobres. (5).

La Salud y la Producción de Servicios

La información proporcionada por el Servicio Nacional de Información en Salud (SNIS) para la gestión de los establecimientos y servicios es de reporte regular. El SNIS cuenta con dos instrumentos básicos: el Informe Mensual de Actividades en Salud (IMAS), y el Informe Mensual de Vigilancia Epidemiológica (IMVE).

Estos son utilizados para la toma de decisiones, sin embargo, el proceso de análisis es aún débil, aunque se están realizando los ajustes necesarios. Además, se cuenta con el Módulo de Información Básica, que recoge la información del nivel local. Su actualización es anual y se utiliza

(aunque irregularmente) en el análisis de los problemas de salud.

No hay información disponible sobre las coberturas desagregadas de acuerdo a los 3 niveles de atención. El SNIS presenta la información consolidada de acuerdo a las actividades de los diferentes programas del Ministerio de Salud. El personal médico (especialmente en áreas periféricas y rurales) y de auxiliar de enfermería, desarrolla acciones de Atención Primaria en Salud (APS), a través de consulta externa en patologías prevalentes y visitas domiciliarias programadas semanalmente a las comunidades. Los servicios del primer nivel no cuentan, por regla general, con sistemas de información computarizados, el procesamiento de la información se realiza en forma manual y la sistematización a nivel de los Distritos de Salud, es computarizado en aproximadamente el 40%. Se presenta la producción de servicios de las principales actividades correspondientes a la gestión 2001, de acuerdo a la información registrada en el SNIS 2001 del Ministerio de Previsión Social y Salud Pública.

Cuadro No. 24

Producción de Servicios de Salud. Año 2001

ACTIVIDADES	NÚMERO	TASA POR 100
Consultas médicas nuevas	6.712,437	81
Consultas odontológicas nuevas	794.222	9.6
Controles de crecimiento y desarrollo nuevos	547.054	45.5
Casos de diarrea en menores de 5 años	437.491	36.4
Casos de neumonía en menores de 5 años	124.849	10.4
3ra dosis de penta valente en menores de 1 año	233.718	93.5
Consultas prenatales nuevas	351.209	108.5
Mujeres con 4to control prenatal	121.140	34.5
Cobertura de parto institucional	157.079	55.3
Partos por cesárea	28.909	18.4

Fuente: SNIS 2001. Ministerio de Salud y Previsión Social.

Las cinco causas más frecuentes de consulta, según el SNIS, sin resultar necesariamente las más importantes, son: enfermedades del aparato respiratorio, infecciosas intestinales, enfermedades del sistema osteo -muscular, de la piel, de los órganos genitales, y de la cavidad bucal.

Las causas principales e importantes (además de ser frecuentes, implican gravedad), de morbilidad y mortalidad, insistimos resultan ser: 1) infecciones Respiratorias Agudas y/o neumonías e importantes (IRA's), 2) Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA's), 3) desnutrición y/o enfer-

medades infecto – contagiosas, 4) problemas relacionados al embarazo, parto y puerperio o problemas ginecobstétricos, 5) accidentes, traumatismos y violencias.

La mayoría de Hospitales de tercer nivel y un porcentaje muy reducido del segundo nivel, cuentan entre 30 a 50 camas, aunque el índice de ocupación es muy bajo particularmente en áreas rurales; disponen de sistemas computarizados de información para la gestión, especialmente administrativa (a diferencia del primer nivel de atención). El Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS), registra solamente el índice ocupacional de camas como único indicador de uso hospitalario, separando el uso de camas de las maternidades de las camas de otros servicios.

El SNIS no proporciona información sobre cuáles son las cinco causas más frecuentes de egreso hospitalario para las principales redes de prestadores. Tampoco se conocen datos sobre la calidad de los servicios, como listas de espera o tiempos de demora en ser atendidos, ni el grado de satisfacción de los usuarios en la atención que reciben los pacientes en estos hospitales.

De esta forma, pese a los esfuerzos de las diferentes administraciones gubernamentales, en implementar un sistema de recolección de información confiable, debemos reconocer que aún hay un subregistro y subnotificación de datos referentes al proceso salud y enfermedad y que los datos actualmente recolectados, son objeto de estudios descriptivos, pero raramente analíticos, a fin que sirvan como base para una planificación más seria y más responsables de las acciones en Salud. No se puede planificar responsablemente para el futuro, sin tener evidencia seria de los éxitos y fracasos del pasado y sin contar con un análisis de los factores influyentes y condicionantes para esos éxitos o fracasos.

LA SALUD Y LOS DERECHOS HUMANOS

El acceso a alimento y a una nutrición apropiada, a agua pura y potable, a saneamiento básico, a una vivienda digna, a educación e informa-

ción independiente, resultan los elementos fundamentales y condicionantes para una salud aceptable, así como la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos, que son consideradas usualmente, desde la perspectiva del desarrollo económico, simplemente como demandas y no como derechos humanos, con un enfoque erróneo que el desarrollo económico, por sí solo, permitirá a las personas o grupo de personas, satisfacer sus necesidades básicas (1), con un enfoque economicista, subordinando la salud a la economía y al comercio.

Es en este sentido, es necesario preguntar ¿por qué frecuentemente interpretamos estos tópicos en términos de “desarrollo económico” o bien de “caridad”, y no en términos de ejercicio pleno de derechos humanos?, en este caso, específicamente, por qué no los interpretamos en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Es casual esta interpretación arraigada o es producto de una premeditada concepción errónea, que se quiere transmitir e implantar en la comunidad?

Evaluar la aplicabilidad efectiva de estos derechos en situaciones de la vida real, constituye un gran desafío. Resulta esencial entender que no es lo mismo trabajar en pro del desarrollo, extendiendo servicios o satisfaciendo demandas, que trabajar para responder a necesidades reales y sentidas de la comunidad (no a demandas, generalmente irracionales), promoviendo así el ejercicio real y efectivo de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

No se puede ignorar el impacto negativo que tiene la denegación o privación de los derechos económicos, sociales y culturales básicos sobre la dignidad de una persona, así como sobre lo más preciado que tiene el ser humano: su vida, su integridad y su salud.

Desde la perspectiva social, no es correcto pedir a los individuos que aguarden hasta que se alcance un “desarrollo económico” aceptable, para que su salud, su vida y dignidad sean respetadas. La dignidad y el bienestar de los seres humanos constituyen los contenidos sobre los que se construye la perspectiva basada en los derechos. Así la economía debe estar al servicio

de los seres humanos y no a la inversa. Lamentablemente en Bolivia, el enfoque economicista de las políticas de Gobierno, reduce la salud, de la categoría de un derecho humano y un bien social, a la escala de una simple mercancía, sujeta a las reglas de libre oferta y demanda del Mercado, o a la capacidad de gasto financiero de las personas, haciéndolas, cuando capacidad de gasto es escasa, cada vez más dependientes de iniciativas benévolas, caritativas, remarcables, pero que contribuyen a que el estado descuide su rol de cuidar por la integridad de sus ciudadanos, con orientaciones usualmente de carácter asistencial, curativo y reparador, sin suficientes contenidos de prevención y promoción de la salud, enfoque que perdura por varias décadas en el país y que propone tratar *signos y síntomas*, pero no atacar las *causas* de los problemas de salud.

Los DESC parten del entendimiento de que las denegaciones y privaciones económicas y sociales deben dejar de ser promovidas como el resultado de las "condiciones naturales dispuestas por Dios" o el destino, como se ha creído con frecuencia a lo largo de la historia. También parece alentarse el concepto que "no conviene pagar entre todos la irresponsabilidad de quienes no cuidaron su salud y ahora están enfermos", oponiéndose al rol del "Estado protector del bienestar colectivo", reduciendo el espectro de quienes pueden ejercer y gozan de los DESC. Es claro que los grupos vulnerables, afectados en su salud, no son culpables de su situación por ser haraganes, descuidados en sus gastos o por carecer de espíritu emprendedor, si no que, son más bien las víctimas de un sistema inequitativo, de exclusión. De distribución injusta de la riqueza, que les priva de gozar, como cualquier ser humano de un acceso básico e innegable, al auxilio sanitario y a un nivel y calidad de salud aceptable, que les permita ser socialmente productivos.

La perspectiva basada en derechos, se fundamenta en la convicción de que cada individuo, por el hecho de ser humano, debe ser respetado en su dignidad e integridad. Los derechos implican la obligación de parte del Gobierno de respetarlos, promoverlos, protegerlos y hacerlos cumplir, más allá de las frases retóricas. El ca-

rácter legal y vinculante de los derechos y de las obligaciones gubernamentales que de ellos derivan, se fundamenta en los tratados internacionales de derechos humanos y otros estándares, así como en las disposiciones de la Constitución Política del Estado boliviano, los cuales incluyen estos derechos relacionados con la dignidad humana.

Debemos reconocer que, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones de equidad, que permitan a cada persona ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, incluyendo el derecho a la salud.

La Salud es un tema social, económico, político y sobre todo, es un derecho humano fundamental. La falta de acceso a agua pura, el deficiente saneamiento básico, el hambre, la desigualdad, la pobreza, la explotación, la violencia, la injusticia resultan ser las verdaderas raíces de la enfermedad y las razones de sufrimiento, angustia, desesperación y muerte, especialmente de los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad boliviana.

Salud para todos significa que los intereses ajenos a la misma, tienen que ser cuestionados y que no se puede anteponer, los intereses económicos y corporativos, al interés de la salud pública. Así, aplicar reglas del libre mercado en el sector salud, resulta opuesto al interés público y al bienestar social, por tanto, las prioridades políticas y económicas en Bolivia tienen que ser cambiadas, otorgando énfasis no solo a la "activación económica", si no más bien a "activar el ser humano".

No se puede pensar un incremento de la productividad de un país, con legiones mayoritarias de ciudadanos que sufren hambre, víctimas de organismos desnutridos, famélicos y depauperados.

En décadas recientes, los cambios económicos a nivel mundial han afectado profundamente la salud de la gente y su acceso a la atención en salud y otros servicios sociales básicos.

A pesar de los niveles sin precedentes de riqueza en el mundo, la pobreza y el hambre se han incrementando. La brecha entre las naciones ricas y pobres, entre clases sociales, entre hombres y mujeres y entre jóvenes y ancianos, también se ha ampliado. La discriminación sigue prevaleciendo y afecta, no solo la incidencia de enfermedades, si no, el acceso a la atención en salud.

Los recursos mundiales están concentrados cada vez más en manos de pocas personas que se esfuerzan en maximizar sus ganancias privadas. Las políticas socio - económicas son impuestas por grandes consorcios de intereses, que trascienden nuestras fronteras nacionales, como son las determinaciones de entidades como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, más interesadas en mantener el actual "orden económico internacional" que en el respeto a los Derechos Humanos. Estas políticas, junto con las actividades no reguladas de las empresas transnacionales, han tenido efectos severos sobre la vida, salud y el bienestar de países como Bolivia, donde se ejerce presión de estos organismos para la desregulación de parte del Estado, calificando a las medidas de protección social como "barreras técnicas al comercio" y promoviendo la imposición de acuerdos de libre comercio, que en nombre del respeto a la competencia y a la propiedad intelectual, pretenden hacer de la salud un "saludable negocio" accesible solo para aquellos que la pueden pagar, negando que la salud es un derecho humano y que debe estar al alcance de todos.

Con este enfoque, adoptado en las políticas públicas, los servicios públicos no están satisfaciendo las necesidades de la población. Los servicios y prestaciones de salud se ven cada vez más restringidas y deterioradas, como resultado de reducciones en los presupuestos sociales de las diferentes administraciones de Gobierno. Los servicios de salud han llegado a ser menos accesibles, menos apropiados y distribuidos de una manera desigual e in equitativa. Bolivia destina, en promedio, un 3.5% de su presupuesto total a salud, mientras se destina un 15% a gastos de defensa. Las coberturas de seguridad social en salud han disminuido drásticamente en el país. Así, se verifica que se ha glo-

balizado el libre mercado, pero no la protección social y los derechos humanos. Tristemente las autoridades de Gobierno en Bolivia, se jactan de ser el país con menos restricciones al comercio y con menos obstáculos para el libre mercado.

LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD Y SUS AVANCES EN BOLIVIA

Ya en el año 1978, Alma Ata, fue el escenario de la celebración de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud (APS) convocada en forma conjunta por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), proponiendo la meta de "Salud para todos en el año 2000", definiendo principios básicos para esta filosofía, estrategia y contenido, basados en principios de universalidad, equidad, solidaridad, continuidad, integralidad de la salud, dispensada con calidad aceptable, sostenibilidad, con un enfoque amplio y comprensivo del ser humano y su entorno.

Hace poco tiempo, se cumplieron 25 años de la celebración de esa Conferencia y mucho se ha hablado y se ha escrito sobre *Atención Primaria de Salud* y sus propuestas. Lo cierto es que el slogan referido a su meta, parece más bien ser "salud para todos dentro de 2000 años".

La APS planteó estimular la participación de la Sociedad Civil en la toma de decisiones y en la definición de las políticas de salud, al afirmar que el pueblo tiene el derecho y el deber de participar individual y colectivamente en la planificación y aplicación de la atención de salud.

Al mismo tiempo, la APS establece que es obligación de los gobiernos cuidar la salud de sus pueblos y adoptar medidas sanitarias y sociales adecuadas, con el objetivo de que todos los pueblos, en todo mundo, alcancen un nivel de salud aceptable, que les permita llevar una vida digna, social y económicamente productiva, señalándose también que, la APS es un elemento clave para alcanzar un desarrollo con justicia social.

A pesar de estas buenas intenciones y lineamientos de la filosofía, estrategia y contenido de la Atención Primaria Integral de Salud (APS), se

puede reafirmar que en Bolivia, la salud resulta no solo discriminatoria e inequitativa, si no también subversiva, ya que no se ha "democratizado" el acceso a al auxilio sanitario y a la atención de salud de calidad aceptable, ni el ejercicio de los Derechos de los Pacientes, que no son respetados ni por el Estado boliviano, ni por los proveedores y prestadores de servicios sanitarios. Los activistas y defensores de Derechos Humanos, que evocan los derechos de los pacientes y que promueven mayor acceso a información y educación comunitaria en salud, son frecuentemente amedrentados, amenazados e intimidados, no sólo por algunas autoridades de Gobierno, si no por agentes de intereses corporativos nacionales y transnacionales, que identifican esta actividad, como una amenaza a sus intereses comerciales, oponiéndose a que población tenga acceso a información independiente sobre la situación de salud, las determinantes de la salud y la aplicación de criterios éticos en la oferta comercial de sus prestaciones, productos y servicios, con una culpable y exagerada tolerancia de parte de las autoridades nacionales, que hacen poco o nada por anteponer los intereses de la salud pública a los intereses corporativos y comerciales.

Estos hechos tienen su expresión clara, en franco y tolerado incumplimiento, por ejemplo, de la ley boliviana del medicamento, el atropello de medidas de seguridad alimentaria, la ausencia de un liderazgo claro del Estado boliviano para fijar estándares alimentarios, la escasa protección de hábitos saludables como ser la preservación de la lactancia materna, la protección del medio ambiente, etc, debilidades del Estado, entre muchas otras, que son aprovechadas por sectores comerciales e industriales, que asumen responsabilidades que le competen al Estado, ante la indiferencia de los mecanismos gubernamentales y estatales. Así parece que el derecho a la salud, a la seguridad alimentaria, a una nutrición apropiada, a agua segura, a saneamiento básico, a información y educación independiente en salud en Bolivia, no resultan ser componentes de la democracia y por tanto excluidos de la categoría de derechos ciudadanos.

Las actuales políticas de salud parecen haber fracasado en proteger la salud y más bien pare-

cen políticas destinadas a enfrentar la enfermedad desde una perspectiva de privatización y de mercado. Parece que hemos concentrado las actividades la ciencia y la tecnología en la parte curativa, reparadora y asistencial de los graves problemas de salud, es decir reaccionar a ellos con una visión de lucro y una vez que estos ya se han producido, habiendo fallado en el postulado de prevenirlas y promocionar la salud antes que la enfermedad, evitando dolor y sufrimiento humano y sometiendo a nuestro país a gastos y costos innecesarios, que hubieran podido ser ahorrados e invertidos con mejor destino. Así, en términos generales, 80 % de las defunciones, hospitalizaciones y consultas, se deben a causas que son tecnológicamente reducibles y en una proporción del 10 % pueden ser suprimidas.

Entre la última dictadura militar (1980) y el inicio de la actual etapa democrática, se han producido al menos siete documentos de políticas, planes y estrategias de salud, las que han sido propuestas generales, considerando en casi todos los casos, extensión de la cobertura, descentralización de los servicios, regionalización, eficiencia administrativa, desarrollo institucional y participación de la comunidad en mayor o menor intensidad dependiendo de las características de la gestión (10).

Sin embargo, durante estos últimos veinte años los mayores cambios en el sector han sido producto de modificaciones estructurales o legales generados en otros sectores, a los cuales, salud acomodó su estructura y funcionamiento, al marco jurídico en vigencia, que responde usualmente, a las pautas y exigencias de las agencias internacionales de control financiero, que de ninguna manera han significado una mejoría en la salud de los bolivianos.

Ninguna de las políticas de salud ha sido desarrollada en su totalidad y lo que es más preocupante ninguna de ellas ha tenido mayor duración que la de su propia gestión de gobierno y más frecuentemente la duración de una corta gestión ministerial. Así, la salud en Bolivia, NO es una política de Estado, ni cuenta con un modelo sanitario definido, al que se asegure una básica continuidad para lograr impacto de la acciones de salud.

LAS COBERTURAS, PRESTACIONES DE SALUD, LAS METAS DEL MILENIO Y EL ALIVIO A LA POBREZA

Son cuatro los componentes más importantes entre los proveedores de prestaciones de salud: un sector público financiado por los impuestos y los pagos directos de los ciudadanos consumidores, destinado particularmente a la atención de los sectores más pobres; un sector privado, poco extenso en coberturas, para los que pueden pagar costos al 100 % o más, o bien que disponen de seguros privados; un sistema de seguro contra enfermedades obligatorio (seguro social), de cobertura cada vez más reducida (22 %) por las privatizaciones de empresas públicas y la escasa incidencia de la industrialización destinado a trabajadores y los funcionarios. Por último, un sector voluntarista humanitario, con fines sociales pero usualmente sin dirección técnica apropiada, financiado con fondos benévolos, de instituciones religiosas y de la cooperación internacional, huérfanos de un apoyo y supervisión estatal. A estos 4 componentes, se suma la medicina tradicional, arraigada ampliamente en el país y a veces la única disponible para los sectores más empobrecidos.

De acuerdo a un estudio llevado a cabo en cinco países de Latinoamérica (Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua y Perú), denominado "Inequidades en el Estado de Salud, Acceso y uso de los Servicios de Salud" auspiciado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la cobertura de la seguridad social es básicamente urbana: sólo el 12 % de los enfermos del área urbana se atienden en alguna caja de seguro de salud, perteneciente al sistema de seguridad social y tan solo el 1 % de los enfermos del área rural tienen acceso a las prestaciones de la seguridad social, mientras el 43 % de la población del quintil más alto de ingresos es atendido en establecimientos de la seguridad social, tan solo el 3 % de la población enferma del primer quintil de ingresos tiene acceso a servicios de salud ofrecidos por las cajas de salud (11).

El sector público es el que atiende la mayor carga de enfermedad en todos los grupos de edad, especialmente en los menores de 5 años, el 36 % de los enfermos que se atendieron en el sec-

tor público son niños que pertenecen a éste grupo de edad, mientras que la seguridad social se especializa en la atención de población adulta. El gasto privado de los familias bolivianas ante la presencia de enfermedad es importante, el 16 % de los enfermos del área urbana fue atendida en el sector privado.

El Estado boliviano ha propuesto el Programa Nacional de Extensión de Coberturas (EXTENSA), destinado a facilitar la organización de la demanda de servicios mediante la participación comunitaria, prioritariamente indígena y originaria, utilizando a los Auxiliares de Salud Comunitarios (ASISTES), cuya labor es promocionar la salud e identificar factores de riesgo para la salud, detectar personas enfermas o sintomáticas y contactarlas con establecimientos de salud y con las Brigadas Móviles de Salud (BRISAS). Se han seleccionado 190 municipios de intervención, priorizados por nivel de pobreza, ausencia de establecimientos de salud y presencia de población indígena y campesina.

Esta estrategia está orientada a superar las barreras geográficas y culturales y a potenciales problemas de inequidad, asociados a la implementación del SUMI, debido al mayor uso de la infraestructura secundaria y terciaria del sistema por habitantes de áreas urbanas, donde existe disponibilidad de éste tipo infraestructura y personal médico calificado para resolver problemas de mayor complejidad.

Dentro del programa de Extensión de Coberturas, se incluye también el Control de enfermedades transmisibles e inmunoprevenibles, destinado a garantizar el acceso de la población en general a los bienes públicos en salud, que son ofrecidos mediante programas nacionales que contienen acciones de carácter colectivo asociados a la prevención de las enfermedades transmisibles e inmunoprevenibles, como la fumigación de viviendas contra vectores transmisores y las campañas de vacunación, pero también incluyen acciones de carácter individual como el diagnóstico y tratamiento de enfermos.

El seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es también un aspecto importante en el nuevo contexto de desarrollo planteado para

nuestros países, los cuales fueron definidos en las siguientes ocho áreas fundamentales:

- 1.- Erradicar la pobreza y el hambre
- 2.- Lograr la universalización de la educación primaria
- 3.- Promover la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres
- 4.- Reducir la mortalidad infantil y de la niñez
- 5.- Mejorar la salud materna
- 6.- Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades
- 7.- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- 8.- Desarrollar una alianza global para el desarrollo

Pese a las iniciativas HIPC (Highly Indebted Poor Countries) de condonación de parte de la Deuda Externa de Bolivia y de alivio a la pobreza, y el habernos comprometido a cumplir los ocho objetivos de desarrollo de la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas el año 2000, aún en el país, se registran indicadores alarmantes:

- Aumento de la mortalidad infantil en 50 de los 315 municipios del país, en los últimos años, a pesar de las estrategias de reducción de la pobreza adoptada en Bolivia en el año 2000 (EBRP).
- Un 63 % de la población en Bolivia, es pobre y un 37 % de ésta vive en la extrema pobreza.
- La pobreza en el área rural dramáticamente, alcanza al 82 % de su población.
- La condonación de parte de la deuda externa boliviana, en los próximos 15 años será del orden de 1.500 Millones de USD. Es decir un promedio de USD 100 millones por año. De este monto anual, USD 8,5 millones están destinados a salud. Con este dinero se contrataron 2.209 recursos humanos en salud, bajo la iniciativa HIPC, y en conformidad a lo previsto por la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), tras el Diálogo Nacional 2000.

La Sociedad Civil cuestiona si realmente, hay coherencia entre las políticas de salud y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), coincidiendo que hay que esperar por

los resultados para ver si son efectivos o no y si realmente, las medidas de alivio a la pobreza tienen algún impacto en favor de los Pobres.

Hay necesidad de una mayor participación de los pueblos indígenas, originarios y campesinos, en especial de grupos vulnerables, como mujeres en edad fértil y gestantes, así como infantes, niños y niñas menores de cinco años, control vectorial, atención de enfermedades endémicas y emergentes, salud sexual y reproductiva y salud ambiental. Se cuestiona si los recursos humanos de salud, contratados que debiendo ser asignados teóricamente, en su mayoría, a áreas empobrecidas del país, han sido asignados, con fondos HIPC (de alivio a la pobreza), a hospitales de segundo y tercer nivel, donde los pobres raramente acceden.

La evidencia disponible muestra que, en nombre de los pobres, se han reforzado hospitales citadinos y urbanos, en desmedro del auxilio sanitario ausente en gran parte de áreas rurales y periféricas empobrecidas de Bolivia.

Se observa en las autoridades de salud una fuerte tendencia a "medicalizar" un problema esencialmente social como es la salud. Del presupuesto ejecutado en la gestión 2002, con fondos HIPC de alivio a la pobreza, que alcanza a la suma de USD 4.940.075 dólares americanos, el 62.9 % (US\$ 3.105.529) se ha destinado a la contratación de profesionales médicos, la mayor parte de ellos destinados a hospitales de tercer nivel.

La Reforma Sectorial en Salud encarada por Bolivia, en base a préstamos internacionales, que acrecientan, cada vez más la Deuda Externa del país, no parecen buscar la universalización de intervenciones en salud, de gran impacto y bajo costo y más bien parecen centrarse en intervenciones selectivas de especialidad. El análisis muestra que es necesario focalizar el gasto público en salud, en grupos vulnerables de mayor pobreza y ampliar el rol del sector privado en la provisión y financiamiento de servicios en los niveles de atención médica de mayor especialización y costo.

Si tomamos en cuenta, por ejemplo las metas del milenio, relacionadas con salud (Reducir la

mortalidad infantil y de la niñez, Mejorar la salud materna, Combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades), y los resultados obtenidos desde el año 2000, comprobaremos que lastimosamente las metas de reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años hasta el 2015, probablemente no será cumplida, este tipo de resultados e indicadores nos muestran claramente que, desafortunadamente, algunas de las medidas adoptadas a nivel internacional y ejecutadas a nivel nacional, no tendrán el impacto definido, lo que nos lleva a pensar que los procesos y estrategias de ejecución, tendrían que ser revisados. Salud y exclusión social

El análisis de situación de salud del país refleja la problemática de salud actual que si bien “en las últimas décadas no se han producido cambios importantes en la forma de enfermar y morir de la población boliviana”; sin embargo, empieza a advertirse un proceso de transición epidemiológica, con un incremento importante en los procesos crónicos no trasmisibles y causas externas;¹⁸ condicionadas por un lado por la crisis socioeconómica y política que atraviesa el país, agravado por la falta de información y educación sanitaria de la población que no toma parte activa en el cuidado de la salud.

La crisis del sector ha conducido a una falta de priorización adecuada de acciones de intervención para controlar los problemas de salud, especialmente las enfermedades reemergentes y emergentes, que tienen una implicancia importante en la determinación de la exclusión social. Puesto que, se mantiene una priorización sobre los grupos etáreos tradicionales (menores de 5 años y mujeres embarazadas hasta 6 meses después del parto), control de enfermedades transmisibles, sin haber profundizado en el análisis de otros grupos sociales excluidos como ser: diabéticos, pacientes con enfermedades neoplásicas, hipertensos y otras de naturaleza crónica, ligadas a trastornos metabólicos dependientes de estilos de vida sedentarios, hábitos alimenticios inadecuados y factores de tipo hereditario.

Este análisis, nos lleva a la necesidad de implementar políticas que permitan superar las barre-

ras socioeconómicas, culturales, geográficas, religiosas, epidemiológicas a través de un enfoque integral, intercultural e incluyente.

Del presente análisis, se puede identificar como grupos sociales excluidos a:

- poblaciones indígenas, originarias y campesinas;
- la población del área rural,
- las mujeres independientemente de su lugar de residencia y su nivel de instrucción,
- los niños y adolescentes entre 6 y 15 años,
- los adultos mayores con enfermedades crónicas no transmisibles (diabetes, hipertensión, neoplasias, cardiovasculares y degenerativas),
- otros grupos como los discapacitados, pacientes con VIH-SIDA, trabajadoras sexuales, trabajadoras del hogar.
- Un número importante de trabajadores del sector salud, que como consecuencia de la flexibilización laboral han quedado marginados de la protección social en salud, puesto que desarrollan actividades con contratos a plazo fijo que no contemplan un seguro de salud.

CONCLUSIONES

- < Las políticas de salud actuales resultan discriminatorias, puesto que limitan el acceso a la salud a los pobres, solo por el hecho de ser pobres. Así los DESC en el ámbito de la salud no se respetan, ni se ejercen a cabalidad.
- < Estas políticas destinadas en principio a preservar la salud y luchar contra la enfermedad y la pobreza, a brindar auxilio sanitario, parecen más bien destinadas a reforzar las inequidades existentes y a luchar no contra la pobreza, si no contra los pobres, marginándolos de acceder al auxilio sanitario y a medicamentos básicos esenciales.
- < La actual política sanitaria tiende a culpabilizar a los usuarios, consumidores y a los pa-

cientes, por las insuficiencias y falencias del sistema sanitario. Rara vez se asume de una forma franca la responsabilidad de los políticos y de las autoridades de salud y su actitud poco comprometida para establecer un real modelo sanitario eficiente, transparente y de calidad aceptable.

- < En general los diferentes modelos sanitarios hasta ahora planteados, han tratado de combinar los rasgos de sistemas de la medicina tradicional, con las secuelas de dependencia de los modelos o sistemas de salud de los países colonizadores, teniendo una estructura mixta compartida entre ambas: la medicina occidental y medicina tradicional, que bien pueden complementarse.
 - < El rasgo general de los modelos sanitarios hasta ahora ensayados ha sido su incapacidad para identificar y atender las necesidades reales y sentidas de la población, con una orientación asistencial, curativo - reparadora y con tremenda dependencia de la evolución negativa de la economía. Por tanto las políticas de salud, no han sido adoptadas como verdaderas políticas de Estado y han carecido de una imprescindible continuidad. Las diferentes propuestas de reforma de la salud, han sido encaradas endeudando más al país y haciéndolo cada vez más dependiente y sin resultados que justifiquen semejante dispendio en nombre de la salud.
 - < Estas reformas han reducido el tema solo a aspectos organizativos, económicos y financieros y poco o nada han tomado en cuenta las dimensiones culturales, epidemiológicas, demográficas, éticas y de servicios disponibles.
 - < Las reformas asentadas en conceptos neoliberales no han logrado avances significativos, mantienen desigualdades, la inequidad y socavan la solidaridad.
- Enmarcarse en el ejercicio de Derechos Humanos. Garantizar a toda la población, sin excepción alguna, servicios integrales de salud, mediante la normatización y operativización de un Sistema Nacional Único de Salud (SNS) integrado y descentralizado, no discriminatorio.
 - Promover un real Desarrollo Humano, adoptando un modelo sanitario coherente con la realidad nacional. Los principios rectores del modelo de reforma de la salud deben ser la solidaridad social, la redistribución de riqueza y la justicia social, para lograr que el sistema social sea más equitativo y la salud sea ejercido como un derecho fundamental.
 - El modelo debe incluir a los sectores sociales hasta hoy excluidos hacia el ejercicio de la ciudadanía plena.
 - Establecer las características de las políticas de salud y atención en salud basadas en principios de universalidad, solidaridad, equidad, continuidad, integralidad, calidad aceptable, sostenibilidad, con un enfoque amplio y comprensivo.
 - Reconocer la Atención Primaria Integral de Salud, como filosofía, la estrategia y contenidos fundamentales.
 - Poner en práctica la política con plena y activa participación de la comunidad y de los sectores gubernamentales, no gubernamentales, sociales y privados, con el fin de coadyuvar la oferta de prestaciones integrales de salud al individuo, la familia y la comunidad, especialmente a la población menos favorecida y de mayor riesgo, respondiendo a sus necesidades reales y sentidas y otorgando énfasis a actividades de promoción y prevención de la salud.
 - El modelo sanitario debe estar orientado a acercarnos más hacia el derecho de acceso a la salud, a "desmedicalizar" la sociedad para humanizar la medicina misma, buscando pautas hacia un modelo basado en mayor justicia social. Para ello se debe:

RECOMENDACIONES

Las políticas de salud en Bolivia deben tener como objetivo:

- a) Controlar el déficit público y sobre todo los niveles de corrupción.

- b) Construir y fortalecer un verdadero Sistema Nacional de Salud, bajo control social
- c) No culpabilizar a las organizaciones de la sociedad civil sobre el descalabro del actual sistema y de precaria situación de salud.
- d) Eliminar el manejo burocrático político - partidista de la salud, haciendo de la salud no una política de Gobierno, si no, una Política de Estado.
- e) Concebir las estructuras sanitarias como bien público.
- f) Dotar a la población de una verdadera red de servicios de salud donde prevalezca un enfoque de Derechos Humanos, con énfasis en la promoción y prevención de la salud en todos los niveles, a través de servicios permanentes, polivalentes, descentralizados de salud.
- g) Anteponer los intereses de la salud pública a los acuerdos internacionales de comercio.
- h) Encarar acciones intensivas y masivas de información, educación sanitaria, buscando motivación, sensibilización y toma de conciencia por parte de la comunidad sobre la trascendencia e importancia de preservar e invertir en salud. Garantizar que las organizaciones de la Sociedad Civil, puedan manifestar sus preocupaciones sin ser amedrentadas y reprimidas.
- i) Definir prestaciones con fundamento científico, útiles, de calidad aceptable y a costo razonable. El Sistema Nacional de Salud (SNS), debe estar basado en criterios de regionalización y distritalización, buscando coberturas universales, con equidad a toda la población.
- j) Estimular la plena y activa participación de la comunidad en la toma de decisiones de la política sanitaria y en el establecimiento de prioridades, buscando transparencia y responsabilidad.
- l) El ejercicio de los derechos ciudadanos y de los derechos de los pacientes, buscando desarrollar una "cultura de la salud".

BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS

- 1.- República de Bolivia: Constitución Política del Estado. 1998. La Paz, Bolivia.
- 2.- Population Reference Bureau – PRB, "Cuadro de la Población Mundial 2002", Ed. PRB, Washington DC - USA 2002, ISSN 0085-8315
- 3.- Instituto Nacional de Estadística (INE) "Indicadores 2003" - La Paz - Bolivia, 2003. Pagina web: www.ine.gov.bo
- 4.- Instituto Nacional de Estadística (INE). Censo Nacional de Población y Vivienda. La Paz. 2001
- 5.- OPS/OMS: La Salud en las Américas. Volumen II. Edición 2002. Organización Panamericana de la Salud. OPS. Washington DC – USA. 2002.
- 6.- Colegio Médico Departamental de La Paz. Pronunciamiento, "La Razón", 10 de Octubre de 1999. La Paz, Bolivia.
- 7.- Ministerio de Salud y Deportes, Bolivia, Análisis del Sector Salud, - Washington, D.C., Julio 2004, Edición Especial, No. 10
- 8.- UDAPE. BOLIVIA: EVALUACIÓN DE LA ECONOMÍA 2002. La Paz, junio 2003.
- 9.- Ministerio de Salud y Previsión Social. Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS). 2001. La Paz. Bolivia.
- 10.- Marina Cárdenas. "Cuentas Nacionales de Financiamiento y Gasto en Salud". Ministerio de Salud y Previsión Social. La Paz. Bolivia. 2000
- 11.- OPS-OMS. "Situación de Salud en Bolivia". Pagina Web. Actualizado a 2002.
- 12.- Colegio Médico Departamental de La Paz, "Primera consulta interinstitucional sobre políticas de salud en Bolivia. La Paz, Bolivia. Septiembre, 2002.
- 13.- Instituto Nacional de Estadística - INE. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2003.
- 14.- Instituto Nacional de Estadística - INE, Indicadores de Género 2001.
- 15.- UDAPE, R. Narváez G., "Inequidades en el Estado de Salud, Acceso y Uso de los Servicios de Salud", Bolivia, 1998.
- 16.- Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales, CLACSO, ASDI, Curso de formación a Distancia 2002, Campus Virtual de CLACSO.

- 17.- Consejo Internacional de Salud de los Pueblos (CISP-IPHC), "Declaración para la Salud de los Pueblos", Managua – Nicaragua 2002.
- 18.- Acción Internacional por la Salud – Bolivia, AIS Bolivia, "Medicina, Género y Atención Primaria de Salud" Boletín N° 124, Vol. XVI N° 2 Marzo - Abril 2002, La Paz – Bolivia.
- 19.- Acción Internacional por la Salud, AIS – Bolivia, "Nutrición Infantil: Realidades y Distorsiones" La Paz – Bolivia 2001.
- 20.- INE, UDAPE, NNUU, "Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Segundo Informe, Bolivia, 2002
- 21.- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, *Entrada en vigor*: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.
- 22.- UDAPE "Análisis Económico" Vol. N° 18, 221p, incl. il. tbls. graf. La Paz - Bolivia 2003.
- 23.- UDAPE-INE "Proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio" 1°ed. La Paz - Bolivia 2002.
- 24.- NNUU. Informe del Desarrollo Humano 2001. Madrid - Mundi Prensa Libros S.A.2001
- 25.- OMS/WHO, "Investing in health Research and Development Geneva, Switzerland,1996
- 26.- WHO, "World Health report 1998", Geneva. Switzerland, 1998.
- 27.- F. Martínez Navarro, J. M. Antó, P.L. Catellanos et.al., "Salud Pública, McGraw- Hill - Interamericana. Madrid, 1998.
- 28.- M. Cardenas, Ministerio de Salud y Previsión Social de Bolivia "Cuentas Nacionales de Financiamiento y Gasto en salud", La Paz, Bolivia. Enero del 2000.
- 29.- M. Macdonald, E. Sprenger, I.Dubel, Real Instituto para El Trópico, "Género y Cambio Organizacional: tendiendo puentes entre las políticas y la practica", NOVIB - Oxfam - Amsterdam (Holanda) 2000.
- 30.- OPS/OMS/DPC/CD/TUB. Boletín Tuberculosis. Marzo 2004. Vol. 7 No. 1.
- 31.- PNUD, Bolivia, "Interculturalismo y Globalización – La Bolivia posible – Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004, La Paz – Bolivia, 2004.

ANEXOS

SIGLAS Y ABREVIATURAS

- AIS:** Acción Internacional para la Salud
APS: Atención Primaria de Salud
BAAR: Bacilos Ácido Alcohol Resistentes
BM: Banco Mundial
CNS: Caja Nacional de Salud
CNPV: Censo Nacional de Población y Vivienda
CODEDCO: Comité de Defensa de los Derechos del Consumidor
EBRP: Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
EDA: Enfermedad Diarreica Aguda
ENDSA: Encuesta Nacional de Demografía y Salud
g: Gramo
HIPC *Heavily Indebted Poor Countries*
INE Instituto Nacional de Estadística
IMAS: Informe Mensual de Actividades en Salud
IMVE: Informe Mensual de Vigilancia Epidemiológica
IPA: Índice Parasitario Anual
IRA Infección Respiratoria Aguda kcal. Kilocaloría
ONG Organización No Gubernamental
OPS/OMS: Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
PAI: Programa Ampliado de Inmunizaciones
PEA: Población Económicamente Activa
PGN Presupuesto General de la Nación
PIB Producto Interno Bruto
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA: Programación Operativa Anual
SBS: Seguro Básico de Salud
SNIS Sistema Nacional de Información en Salud
SNMN: Seguro Nacional de Maternidad y Niñez
SUMI: Seguro Universal Materno Infantil
TGN Tesoro General de la Nación
UDAPE Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

GLOSARIO DE TÉRMINOS USADOS EN EL TEXTO

Atención Primaria Integral de Salud: (APIS) "la asistencia médico sanitaria esencial e integral, basada en métodos y tecnologías prácticas, científicamente fundamentadas, socialmente aceptadas, respetuosa de los valores socio - culturales de la comunidad y puestas al servicio y alcance de todos y cada uno de los individuos y familias de la comunidad, orientada hacia los principales problemas de salud, puesta en ejecución en todos y cada uno de los niveles de atención, con plena participación de la comunidad, a través de prestaciones de calidad aceptable, de un costo razonable, que la comunidad y el país estén en condiciones de asumir y soportar económicamente para su puesta en práctica y que se constituya en el eje central de la atención del SNS (Sistema Nacional de Salud), para que forme parte activa del desarrollo social y económico del país".

Atención Primaria de Salud: Es la estrategia que desarrolla la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, acciones de educación para la salud, la atención de la patología prevenible por vacunación, las enfermedades prevalentes y dominantes, de la rehabilitación, que brinda medicamentos esenciales y atiende al medio ambiente. Caracterizada por la participación ciudadana, en servicios de primer nivel y de todos los niveles de complejidad, otorgada con oportunidad de manera continua con un enfoque biopsicosocial respondiendo a las características epidemiológicas, culturales y demográficas

Bajo peso al nacer: Se definen como tales a los recién nacidos que nacen con un peso inferior a 2.500 grs., umbral establecido mediante norma internacional. Se considera el porcentaje de niños recién nacidos con bajos peso al nacer respecto al total de niños observados. El total de niños observados son aquellos recién nacidos que fueron atendidos institucionalmente en el parto y fueron pesados por personal médico o paramédico

Cobertura de Partos Institucionales: Es el número de partos atendidos en servicios de sa-

lud / partos esperados en 1 año (generalmente el 4% de la población total)

Control prenatal adecuado: Se considera el número de mujeres embarazadas con al menos cuatro controles prenatales respecto al total de embarazos esperados. El cuarto control prenatal se considera adecuado de acuerdo a norma nacional establecida

Crecimiento económico: Cambio cuantitativo o expansión de la economía de un país, por ejemplo el crecimiento en el PIB y el PNB durante un año. Puede ser intensivo o extensivo dependiendo del uso del capital

Déficit Fiscal: Es el balance negativo entre los ingresos generados por fisco y los egresos que se emplean para el funcionamiento de la Administración Pública. En la actualidad el déficit fiscal alcanza el 9.5%. El más alto de los últimos años.

Diversidad: "la posición diferente y desigual en la sociedad, basada en las diferencias entre personas, resultado de la posición social, género, raza, étnia, religión, preferencia sexual y discapacidad física, confrontada a las distintas manifestaciones de discriminación".

Enfermedad: "alteración o desviación del estado fisiológico, en una o varias partes del cuerpo, de etiología (origen) en general conocida, que se manifiesta por signos y síntomas característicos y cuya evolución es más o menos previsible",

Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP): Documento aprobado por el Poder Ejecutivo en febrero del 2001 y publicado en el mes de marzo del mismo año. Tiene cuatro componentes planteados como objetivos, con metas e indicadores de cumplimiento: 1) Ampliar las oportunidades de empleo e ingresos de las personas, especialmente de los pobres. 2) Desarrollar las capacidades de las personas mediante acciones de mejoramiento de la educación primaria, la atención de la salud básica. el mejoramiento de las condiciones de vivienda y el aumento de coberturas de saneamiento básico. 3) Incrementar la seguridad y protección

de los pobres. 4) Promover la integración y participación social, profundizando la Descentralización administrativa y promoviendo la participación popular y el control social con la finalidad de que las demandas y necesidades de los más pobres sean atendidas.

Género: “las relaciones de poder entre hombres y mujeres y como se pueden eliminar estas desigualdades de poder”.

Medicamentos Esenciales: Aquellos que cubren las necesidades de atención de salud prioritarias de la población, seleccionados considerando su importancia, la evidencia sobre su eficacia, inocuidad, calidad, seguridad, su relación costo beneficio y costo eficacia, a fin que estén disponibles en todo momento, en cantidades suficientes, en formas de administración apropiadas, con garantía de calidad e información suficientes y a un precio asequible para las personas y la comunidad.

Necesidades Básicas Insatisfechas: Es la metodología que permite evaluar las condiciones de infraestructura de vivienda, insumos energéticos, niveles educativos y atención de salud de la población para medir aspectos de la Pobreza Estructural, distinta a la que se obtiene a través de los ingresos de la población, la cual está relacionada con el empleo y las variables del ciclo económico y se denomina Pobreza Coyuntural. La pobreza por el enfoque de NBI define a la población pobre como aquella que no cumple con mínimos niveles de bienestar asociados a las características de la vivienda, disponibilidad de servicios de agua y saneamiento, insumos energéticos, nivel educativo y acceso a servicios de salud

Producto Interno Bruto (PIB): Es el valor de todos los bienes terminados y los servicios producidos en un país en un año. Podría calcularse sumando todos los ingresos, gastos, inversiones, compras del Gobierno y las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones).

PIB per cápita: Es obtenido mediante la división del Producto Interno Bruto entre la población total. El indicador intenta medir el promedio individual reparticiones/ proporciones en el

crecimiento económico de un país. El PIB per cápita no muestra las inequidades de ingresos existentes dentro de un país.

Población Económicamente Activa: Comprende a todas las personas de 10 años y mayores de 10 años que trabajan o buscan trabajo activamente. Las expresiones fuerza de trabajo o fuerza laboral son sinónimos de Población Económicamente Activa. La tasa de desempleo es el número o porcentaje de personas que no tienen trabajo con relación a la PEA.

Salud: “el completo bienestar, físico, mental y social y no solamente la ausencia de enfermedad” (OMS)

Tasa Bruta de Mortalidad: Indica el número de muertos por 1000 habitantes en el tiempo de 1 año. Se la obtiene dividiendo el total de defunciones ocurridas sobre el total de la población estudiada y multiplicando el resultado por 1000.

Tasa de Mortalidad infantil: Expresa el número de muertes en menores de 1 año por 1000 nacidos vivos en un tiempo determinado, generalmente 1 año. Se la obtiene dividiendo el número de defunciones de niños menores de 1 año sobre el número de nacimientos registrados con vida durante el mismo período, multiplicado por 1000.

Tasa de Mortalidad Neonatal: Expresa el número de muertes en menores de 28 días por 1000 nacidos vivos en un tiempo determinado, generalmente 1 año. Se la obtiene dividiendo el número de defunciones de niños menores de 28 días de vida registrados durante un período de tiempo dado, generalmente 1 año, sobre el número de nacimientos registrados con vida durante el mismo período, multiplicado por 1000.

Tasa de mortalidad Materna: Es el número de defunciones asignadas a causa relativas al embarazo y parto durante un período de tiempo dado sobre el número de nacimientos con vida registrados durante el mismo período. Generalmente se expresa por 100.000 nacidos vivos.

Tasa Global de fecundidad: Es el promedio de hijos por mujer.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA EN BOLIVIA

AUTOR: RED HABITAT

111

I.- INTRODUCCIÓN – CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El presente informe es elaborado a solicitud del Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo bajo el objetivo de:

- Realizar un informe sobre el Estado de situación del Derecho a la Vivienda en nuestro país a la luz de las recomendaciones del Comité de PIDESC.

Por otro lado se ha visto pertinente realizar una evaluación vinculante a otros compromisos y recomendaciones ya que circunscribir de forma rigurosa a los puntos donde se hace referencia específica a la vivienda sería desconocer el principio de indivisibilidad, interdependencia y complementariedad de los Derechos Humanos.

Así mismo, se ha integrado a este documento algunas recomendaciones del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación. Sr. Miloon Kothari, presentado de conformidad con la resolución Res.: 2002/2 de la Comisión de Derechos Humanos en su 59vo. período de sesiones. Este documento si bien es general por hacer referencia al estado de situación mundial toca aspectos que para la realidad boliviana son pertinentes tomarlos en cuenta.

Es preciso definir el rango de temporalidad del

presente informe de estado de situación y monitoreo. Dado que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examinó el informe oficial y alternativo el 2 y 3 de mayo de 2001 con alcance evaluativo a 1999, este documento incorpora los avances que en la atención de las recomendaciones al tema de vivienda se ha producido desde el año 2000 al mes de diciembre de 2004, lo que no significa referenciar acciones anteriores en los casos en que estas sean parte de un proceso o una política aún vigente.

También es necesario recordar los elementos del Derecho Humano a la Vivienda establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos suscrito por Bolivia, estos son: a) Seguridad jurídica de la tenencia; b) Disponibilidad de servicios materiales e infraestructura; c) Gastos de vivienda soportables; d) Vivienda habitable; e) Vivienda asequible; f) Lugar adecuado; g) Adecuación cultural de la vivienda.

II.- RECOMENDACIONES COMITÉ DESC CON RELACIÓN AL DERECHO A LA VIVIENDA Y OTRAS DE VINCULACIÓN E INTERDEPENDENCIA.

A) Las recomendaciones detalladas a continuación, han sido extractadas del documento "Sistema de Naciones Unidas", Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observaciones Finales al Estado boliviano.

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ AL ESTADO BOLIVIANO RESPECTO DEL DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA

Cap.	Inc.	Pag.	TEXTO	COMENTARIOS
D	13	11	El Comité está consternado por el grado de pobreza que hay en Bolivia: Según las cifras presentadas por el PNUD, el 88 % de todas las unidades familiares de Bolivia tienen ingresos inferiores al umbral de pobreza.	La vivienda es el bien más costoso que las familias producen en el largo de su vida para garantizarse un lugar donde vivir con seguridad. La desigual distribución de la riqueza se

Cap.	Inc.	Pag.	TEXTO	COMENTARIOS
D	13	11	Además, el 90% de estas unidades familiares viven en zonas rurales. Esta situación se refleja en indicadores como la mortalidad infantil, la esperanza de vida, la alfabetización y el acceso a saneamiento y agua potable. A este respecto, el Comité deplora la distribución extremadamente desigual de la riqueza en Bolivia.	reproduce en marginalidad y exclusión urbana que se refleja en asentamientos y viviendas precarias, ilegales, inseguras y muchas veces emplazadas en lugares de riesgo que atentan contra la propia vida de las personas con especial rigor hacia las mujeres, niños/as y ancianos/as.
D	12	14	Preocupa especialmente al Comité la marginación de comunidades indígenas en el país y la discriminación de que son objeto. Estas constituyen la mayoría de la población rural de Bolivia, y son las más afectadas por el acceso insuficiente a la educación básica, una vivienda adecuada servicios de salud. Además, al Comité le preocupa que es Estado Parte no reconozca los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones indígenas en su calidad de grupo distinto.	Los avances son mínimos para superar esta preocupación. Si bien la Reforma Educativa ha dado pasos para atender la diversidad étnica y cultural desde un enfoque educativo bilingüe, en el resto de los sectores no existen políticas que tiendan a garantizar una adecuada calidad de vida de las comunidades étnicas.
D	21	13	Al Comité le inquieta el gran déficit de viviendas y la incidencia de los desalojos forzosos en relación con los campesinos y las poblaciones indígenas a favor de las concesiones mineras y madereras, y la falta de medidas efectivas para proporcionar unidades de vivienda de interés social a los grupos de bajos ingresos, vulnerables y marginados.	Si bien en estricto rigor en el país no existen desalojos forzosos entendidos como desarraigo violento del lugar donde se habita, en la práctica el modelo neoliberal es el que provoca una alta movilidad de población rural hacia los centros más poblados. Esta expulsión provocada por el modelo y por las políticas de erradicación de la coca y/o explotación de recursos naturales de origen forestal o mineral puede entenderse como desalojos pero forzando el concepto.
E	26	14	El Comité insta enérgicamente al Estado Parte a que vele porque se tome en cuenta en el Pacto la formulación y aplicación de todas las políticas relativas a los derechos económicos, sociales y culturales.	Existe un desconocimiento en las autoridades, parlamentarios, organizaciones sociales, sindicales, gremiales y población en general sobre la existencia y vigencia del Derecho Humano a la Vivienda, lo que restringe su exigibilidad y su realización en base a políticas públicas adecuadas.
E	28	14	El Comité insta al Estado Parte a que establezca la aplicación directa en el ordenamiento jurídico interno de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el pacto.	En cuanto al tema específico de la vivienda los marcos normativos se restringen a temas de aguas, saneamiento básico y regulación del derecho propietario con un sesgo de mercado que en definitiva no implica soportes normativos de reconocimiento y realización de ese derecho.

Cap.	Inc.	Pag.	TEXTO	COMENTARIOS
E	29	15	El Comité pide al Estado Parte que su segundo informe periódico proporcione información detallada sobre el efecto de la descentralización del Gobierno en el disfrute por los/as ciudadanos/as bolivianos/as de sus derechos económicos, sociales y culturales.	La problemática de la vivienda debe ser un tema de atención de los gobiernos locales. Esta descentralización debe ir acompañada de recursos adicionales.
E	35	15	El Comité exhorta al Estado Parte a que garantice que el sueldo mínimo sea suficiente para que los trabajadores y sus familias puedan tener un nivel de vida adecuado.	La posibilidad de que la población pueda tener acceso a una vivienda adecuada a sus necesidades tiene como condicionante que tenga un empleo seguro y sostenible y un salario que le permita cubrir sus necesidades de acceso y mantenimiento de la vivienda.
E	41	17	El Comité recomienda al Estado Parte que aborde los problemas de la elevada tasa de escasez de vivienda, la elevada incidencia de desalojos forzosos y la falta de vivienda de interés social para grupos de bajos ingresos, vulnerables y marginados. El Comité pide al Estado Parte que en su segundo informe periódico proporcione información detallada sobre el número y el carácter de los desalojos forzosos en Bolivia, de conformidad con la observación general Nro.7 del Comité.	Es imperativo que los marcos normativos, las políticas y las acciones del Estado den un giro para atender la vivienda desde una visión social ya que al predominar la lógica del mercado el acceso se restringe a los que tienen capacidad económica. El segundo Informe Periódico del Estado parte (Bolivia), debe proporcionar información detallada sobre el número y el carácter de los desalojos forzosos en Bolivia, de conformidad con la observación general Nro 7 del Comité.
E	47	18	El Comité pide al Estado Parte, que presente su segundo informe periódico a más tardar el 30 de junio de 2005, y que incorpore en él información detallada sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones del Comité que figuran en las presentes observaciones finales.	Es recomendable que el Comité o las instancias que correspondan en cada país y en concreto en Bolivia emitan recordatorios a las cabezas de sector y a las autoridades, ya que al existir cambios en la estructura del ejecutivo y cambios de gobierno y autoridades, estas no están debidamente informadas de los compromisos asumidos como Estado boliviano, no sólo en el ámbito de los DESC sino también con relación a la suscripción de compromisos relacionados con las Cumbres Mundiales que para el tema de Vivienda y Asentamientos Humanos Sostenibles, las agendas derivadas de Hábitat II y la Cumbre de Río se constituyen en ámbitos de seguimiento de acciones concretas insertas en los Planes Nacionales.

B) Los aspectos detallados a continuación son extractados del Tercer Informe del Relator especial sobre una Vivienda Adecuada, al tercer año de su mandato presentado a la Comisión de Derechos Humanos en su 59º período de sesiones, fechado el 3 de marzo de 2003. Este informe puntualiza temas que requieren atención de la Comisión y de la Comunidad de Derechos Humanos en todo el mundo para la realización del Derecho a la Vivienda en vinculación a otros derechos.

El informe manifiesta que las Cumbres de segui-

miento (Hábitat +5 realizada en Nueva York en junio del 2001 y Río + 5, realizada el 2002) han brindado la oportunidad de destacar los vínculos indivisibles que existen entre la vivienda adecuada y el derecho internacional en materia de derechos humanos y los imperativos para abordar los problemas mundiales desde una perspectiva de derechos humanos en forma integral.

Entre las conclusiones más importantes que se pueden rescatar del informe y que tienen relación con nuestro país están:

Planteamientos del Informe Mundial	Qué pasa en Bolivia sobre el punto del informe.
<p>Necesidad de continuar acumulando jurisprudencia y prácticas recomendadas para promover la aplicación progresiva del derecho a una vivienda adecuada.</p>	<p>En Bolivia no existe un marco normativo específico que reconozca el derecho humano a una vivienda adecuada, en este sentido es pertinente impulsar un trabajo que genere marcos normativos que promuevan y garanticen el ejercicio de este derecho y su realización.</p>
<p>El informe reconoce la importante labor de la sociedad civil para contribuir a garantizar el derecho humano a una vivienda para todos, labor que ha sido motivo de inspiración para el trabajo del Relator Especial por el alto nivel de compromiso existente.</p>	<p>En nuestro país las ONG,s cuyo trabajo está vinculado en forma específica y especializada a la vivienda son muy pocas y están aglutinadas en la Red Nacional de Asentamientos Humanos RENASEH. Hasta diciembre de 2003 su relación con el Estado ha estado marcada por la falta de una visión compartida respecto a cómo encarar la problemática del mejoramiento de la vivienda de los auto productores. Existe la necesidad de que en Bolivia se reconozca el aporte de las ONG,s en el desarrollo de tecnologías sociales y financieras para atender a la vivienda popular y que sean la base para el diseño de políticas públicas de fomento a la Producción Social de la Vivienda</p>
<p>El Informe subraya varias cuestiones incipientes como:</p> <p>a) El Agua y Saneamiento como elementos esenciales para la realización del derecho a una vivienda digna.</p>	<p>Existe la necesidad de avanzar en los cuatro aspectos señalados.</p> <p>a) Con relación al acceso a los servicios básicos especialmente de Agua y Energía Eléctrica las coberturas se han incrementado, sin embargo, la privatización, de los mismos ha generado que el costo de los servicios se incremente y la calidad de los mismos no sea la adecuada.</p> <p>Las coberturas de alcantarillado sanitario son aún reducidas lo que repercute en la calidad de vida de la población urbano marginal y de las comunidades, y grupos étnicos.</p>

Planteamientos del Informe Mundial	Qué pasa en Bolivia sobre el punto del informe.
<p>b) La necesidad de emprender investigaciones sobre respuestas innovadoras locales a la globalización en el desarrollo urbano y rural.</p> <p>c) La necesidad de contar con indicadores e instrumentos de evaluación basados en los derechos para supervisar los Objetivos del Milenio (ODM) y otros resultados emergentes de las cumbres convocadas por NNUU y que contribuyen a la realización de los derechos.</p> <p>d) El derecho de las personas con discapacidades a una vivienda adecuada.</p>	<p>b) Es de prioridad contar con instrumentos que permitan la evaluación y vigilancia del derecho humano a la vivienda en su realización.</p> <p>c) Las estadísticas nacionales no reflejan con rigurosidad información oportuna y adecuada que pueda ser utilizada para estos fines.</p> <p>Tampoco las NNUU trabaja el tema específico del Hábitat en Bolivia, siendo el organismo que por mandato debe velar por el cumplimiento de compromisos asumidos por los Estados Miembros en las cumbres mundiales promovidos precisamente por ellos. Existe el extremo de que no hay un personal asignado para asentamientos humanos con el que se puedan coordinar acciones desde la sociedad civil en la representación de NNUU en Bolivia.</p>

III.- NORMATIVAS O POLÍTICAS IMPLEMENTADAS

Fecha	Medida
1992	<p>D.S.23261 (15/09). Se modifica y actualiza el Sistema de financiamiento de vivienda y se reemplaza al FONVI por el Fondo Nacional de Vivienda Social-FONVIS, quién se convierte en una entidad de segundo piso para captar financiamiento interno y externo y canalizar recursos destinados a créditos de vivienda a través del sistema financiero.</p>
1994 (Abril)	<p>La Ley de Participación Popular (LPP) (20/IV/1994) que eliminó la centralización administrativa del uso de los recursos financieros, dando a los municipios mayor autonomía en el uso de los recursos municipales. Así, cada municipio debe preparar su Plan Operativo Anual.</p> <p>De acuerdo con la LPP, el Estado debe destinar el 20% de todos los recursos obtenidos por concepto de la renta aduanera y la interna, a los 327 municipios (coparticipación). Esa distribución se hace de acuerdo con el número de habitantes de cada municipio.</p> <p>Así, los municipios pueden contar con fondos para invertir en acciones de desarrollo. Les permite también el manejo de recursos propios con mayor grado de autonomía, que provienen del IVA, del Régimen complementario al IVA, impuesto a la renta presunta, impuesto a las transacciones, el consumo específico y otros.</p> <p>De igual manera, la LPP reconoce a las organizaciones comunitarias e indígenas en áreas rurales y a las Juntas Vecinales en las áreas urbanas como Organizaciones Territoriales de Base (OTB's), organizadas de acuerdo a sus propios usos y costumbres y les</p>

Fecha	Medida
	<p>otorga personería jurídica plena, además del derecho de identificar y priorizar los proyectos comunales en un proceso de planificación participativa, los que deben ser considerados en el Plan de Desarrollo Municipal. Así, todo programa de vivienda o de mejoramiento comunal debe pasar por el proceso de la participación y priorización planteada por las comunidades.</p> <p>En la práctica ningún PDM prioriza a la vivienda ni asigna recursos por concebirla como un ámbito privado, donde la inversión pública no debe ser utilizada.</p>
1995	D.S. 24010 (19/05) coloca al FONVIS bajo dependencia del Ministerio de la Presidencia.
1996	<p>En lo que se refiere a las tierras, la Ley 1715 promulgada en 1996 crea el Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA) que persigue los objetivos de, a) permitir el acceso a la tierra a quien no la posea; b) garantizar la seguridad jurídica en la posesión de derechos de propiedad de la tierra, c) garantizar el uso sostenible del recurso tierra, d) crear un marco institucional que separe las funciones de otorgación de derechos (de las funciones judiciales y de regulación del proceso), e) legalizar el mercado de tierras y establecer la venta de tierras fiscales como mecanismos de acceso a la tierra, a tiempo de reconocer el derecho de comunidades campesinas e indígenas de acceder a la tierra de manera gratuita, f) establecer el saneamiento de la propiedad agraria destinada a perfeccionar el derecho propietario, g) establecer un mecanismo articulado entre el pago de impuesto y la reversión, y g) desarrollar un concepto de función económico social como el uso sostenible de la tierra de acuerdo a su capacidad de uso mayor.</p> <p>Además de tratar de reordenar el tema de las tierras en el país, la Ley INRA ha afectado el proceso formal de descentralización al crear un nuevo tipo de jurisdicción territorial, las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs), que se enfrentan a la existencia del municipio como unidad territorial.</p>
1997	Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) que reformula el Poder Ejecutivo creando el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos (MVSb) con las atribuciones de formular, ejecutar y controlar las políticas y normas destinadas al desarrollo, construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y formular, ejecutar y controlar políticas y normas destinadas al desarrollo e instalación de servicios básicos.
1997	Mediante D.S. 24935 se dispone la liquidación voluntaria del FONVIS a cuyo efecto crea una comisión liquidadora. También se lanza el Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda a cargo del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos como instrumento de la Nueva Política Nacional de Vivienda y Servicios Básicos. El PNSV responde a los principios de masificación del acceso al crédito hipotecario y el Subsidio a la vivienda de forma individual (a través del subsidio directo a la vivienda) y colectiva (con sub programas de mejoramiento barrios y viviendas en zonas endémicas).
2000	Se elabora el Anteproyecto de la Ley de Vivienda (MVSb-Pro vivienda) que contiene 6 libros y 129 artículos, entre los que sobresalen las modalidades de garantías para negocios con bienes inmuebles (un bien inmueble será Título Ejecutivo y a la sola presentación de éste se procederá al cobro de lo adeudado intimando al deudor al pago en 48 horas), el seguro obligatorio de vivienda (con la cobertura de propiedad horizontal o de condominio, de daños a terceros y de la construcción), los planes de capitalización y el

Fecha	Medida
	crédito hipotecario de vivienda (en condiciones de libre mercado y cubiertos con garantías personales de los prestatarios y garantías colaterales.
2000	Ley 2066 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario determina que el prestador de servicios de agua que se encuentre en la zona adjudicada mediante contrato debe cubrir sus costos totales mediante cobro de tarifas a sus usuarios lo que no le impide acceder a créditos blandos; que el prestador de servicio de agua localizado en zona no concesionable es apto para obtener recursos no reembolsables del gobierno nacional destinados a inversión, siempre que sus tarifas cubran los costos operativos del servicio.
2000	<p>Se elabora la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza que establece 4 componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la generación de oportunidades de empleo e ingresos, en particular para las áreas rurales y peri urbanas, incentivando el desarrollo de las micro empresas, desarrollando las microfinanzas, apoyando la asistencia técnica e incrementando la infraestructura vial, b) desarrollar las capacidades productivas de los pobres mediante mejoras en los servicios de educación, salud preventiva y mejorar las condiciones de habitabilidad, c) incrementar la seguridad y protección de los pobres, sobre todo de la población más vulnerable (niños, ancianos mediante programas de Protección Social, Atención Integral a la niñez) y Programas de Emergencia para los desastres naturales, y d) promover la integración y participación social mediante apoyo y capacitación para la organización y participación ciudadana y disminuir las desigualdades por la discriminación étnica. <p>La Estrategia plantea también temas transversales entre los que sobresalen la promoción de la Equidad de Género, el Desarrollo con Identidad y la Protección y Conservación del Medio Ambiente; la incorporación de la dimensión ambiental (preventiva y control) en los municipios rurales junto a la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), la implementación de la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad; el funcionamiento del Consejo Consultivo de Vida Silvestre y el apoyo al establecimiento del Sistema Nacional de Conservación de Recursos Genéticos.</p> <p>En realidad, la EBRP fue elaborada para la convocatoria al Diálogo Nacional II que tenía por objetivo identificar puntos de convergencia entre el gobierno y la sociedad civil para destinar el monto condonado de la deuda externa y también el diseño y aplicación de un mecanismo de control social, seguimiento y evaluación de los proyectos y programas coincidentes.</p> <p>El destino del monto anual condonado de la deuda externa es destinado a los municipios más pobres del país, los cuales deben elaborar y presentar proyectos (de saneamiento básico, agua potable, etc) a los cuales financiar con esos recursos.</p> <p>En materia de habitabilidad, la EBRP plantea, a) la dotación y mejoramiento de la infraestructura y de la institucionalidad del sector de saneamiento básico, y b) el mejoramiento de la infraestructura habitacional y de la institucionalidad del sector vivienda.</p>

Fecha	Medida
	<p>Para el primer punto se plantea la construcción de sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario en áreas periurbanas y rurales, así como la construcción de plantas de tratamiento de aguas servidas y desechos sólidos, mediante la aprobación de los reglamentos de la Ley 2066 Modificatoria de Servicios de Agua potable y Alcantarillado Sanitario, la elaboración del Plan Decenal de Saneamiento Básico, y la aprobación de la Ley de Residuos Sólidos y de los Reglamentos de Alcantarillado Pluvial.</p> <p>El Plan de acción también comprende el desarrollo de programas de asistencia técnica a pequeños municipios para estudios de factibilidad de pre-inversión e inversión, así como también el desarrollo de un programa de fortalecimiento institucional del MVS/Programa de capacitación de recursos humanos.</p> <p>Para el mejoramiento habitacional, la EBRP plantea la construcción y mejoramiento de viviendas sociales en municipios rurales a través de reglamentos operativos de los programas de subsidio directo a las viviendas y de mejoramiento de viviendas en zonas endémicas, como también el reglamento operativo de los Centros de Productividad Social (CINPROS).</p> <p>En el Plan de acción también se plantea la institucionalización del MVS, la modernización del sistema de registro de Derechos Reales y Catastro Urbano y capacitación de recursos humanos mediante la aprobación de la Ley de Vivienda, Ley de Urbanismo y la Ley del Uso de Suelos Urbanos.</p> <p>Finalmente, se plantea el diseño de una nueva normativa sobre derechos reales, catastro, inquilinato, expropiaciones, Ley del derecho preferente de compra por parte de los municipios a través de la actualización de normas sobre derechos reales y catastro.</p>
2000	Ley del Dialogo No. 2235, que ratifica la orientación de la Política Nacional de Compensación constituyendo otro instrumento de definición de políticas mediante la cual se destinarán a los municipios los recursos que el Estado deje de pagar por la Deuda Externa (Se programa el 30% para salud y educación, y el saldo para el resto de los sectores, incluyendo saneamiento básico). Por otro lado, esta Ley impulsa la descentralización ya que los municipios podrán ejecutar proyectos.
2000	Se pone en vigencia la Política Nacional de Compensación (PNC) mediante la cual los recursos deben ser transferidos a los municipios, para los sectores de educación, salud, saneamiento básico, energía rural, vialidad, medio ambiente y desarrollo productivo, así el saneamiento básico ya puede competir con otros sectores en las prioridades municipales.
2001	Plan Nacional de Saneamiento Básico – PLANASBA 2001-2010, con el objetivo principal de la sostenibilidad de los servicios y aumentar la cobertura de agua y saneamiento en las áreas rural y urbana, incluyendo el componente de los residuos sólidos
2001	El Plan Nacional de empleo de Emergencia (PLANE) fue planteado con los objetivos de reducir el impacto de la disminución de los ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre del país, a través de la creación de empleos temporales masivos en áreas urbanas y rurales, y el apoyo a la ejecución de inversión pública en el ámbito municipal.

Fecha	Medida
	<p>El PLANE otorga empleos temporales (por una sola vez y por un tiempo corto) a las personas desempleadas que se registran como tales, beneficiando a las comunidades rurales y urbanas con proyectos en mejoramiento de infraestructura vial, urbanismo, canalización de ríos y forestación a solicitud de los diferentes gobiernos municipales, de organizaciones comunitarias y de la sociedad en general.</p>
2002	<p>Ley 2372 de Regularización del Derecho Propietario Urbano con el objetivo de establecer, a) procedimientos para regularizar masivamente la titulación individual y registro en la oficina de Derechos Reales de los inmuebles urbanos del FONVIS y los inmuebles urbanos que al 31/12/00 no tengan títulos de propiedad registrados y b) procedimientos extraordinarios y temporales para la regularización de las propiedades municipales (permite a las alcaldías vender los terrenos que han sido invadidos) antes del 31/12/88.</p> <p>También faculta a los municipios a expropiar terrenos para regularizar el derecho propietario y da apoyo a las Oficinas de Derechos Reales para que desarrolle una base de datos idónea y eficiente, y a las Oficinas de Catastro Municipal para que desarrolle bases de datos técnicos. Finalmente obliga a los municipios a definir el uso del suelo en el área municipal y a registrar en DRR todos los terrenos municipales y hacer respetar la propiedad municipal.</p>
2002	<p>La ONG Red Hábitat que trabaja con organizaciones sociales, vecinales, de Mujeres Líderes Barriales elabora desde la sociedad civil el Anteproyecto de Ley de Subsidio a la Vivienda como parte de la "Campaña por el derecho humano a la vivienda digna", el cual contiene cuatro títulos y 40 artículos con los principios de equidad, sostenibilidad, integralidad, solidaridad, transparencia y control social</p>
2003	<p>Se plantea el "Plan Bolivia de Vivienda-PBV" compuesto por los Programas de financiamiento de la vivienda, el Mejoramiento de Viviendas y Barrios, y la Construcción de Viviendas y Desarrollo Urbano Productivo. Este plan deberá ser ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Económico, el sector privado, diversos agentes económicos involucrados y la sociedad civil facilitando el acceso a la vivienda para familias de menores ingresos.</p>
2004	<p>Mediante D.S. 27333, se crea el "Programa de Financiamiento a la Vivienda"- PFV, con el objetivo de consolidar mecanismos que faciliten el acceso a la vivienda a familias con menores ingresos económicos, promoviendo una participación privada en la construcción y financiamiento de las mismas, esto a través de crédito hipotecario, mercado de valores inmobiliarios de vivienda con el fin de impulsar la construcción de viviendas, para atender la demanda habitacional, promover el registro y titulación de viviendas urbanas, garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, y mejorar la calidad de vida del hábitat urbano y rural, lamentablemente hasta la fecha no se han desarrollado las normativas ministeriales pertinentes para que se implemente el PFV, con la agravante de que el mismo no toma en cuenta la autoconstrucción con asesoramiento técnico por parte del Estado o de los Municipios.</p> <p>A través del D.S. 27525, el mismo que es complementario al D.S. 27333, se establece en su art. 5 inc. III), que " los montos recaudados estarán destinados a cubrir los gastos de inversión y administración del Programa de financiamiento de Vivienda-PFV.</p>

Fecha	Medida
	<p>Es por ende que a partir de los D.S. señalados se ha propuesto por el Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Sub Programa "Vivienda Social Productiva", el mismo que considera a la Vivienda como "Vivienda Social Productiva", establecido éste como el espacio para habitar con el espacio laboral productivo, en que sus "habitantes" u ocupantes desarrollen actividades de generación económico - productiva, estableciéndose de esta forma un conjunto posiblemente familiar o grupo auto sostenible que genera un producto con valor agregado. (posiblemente la constitución de talleres o micro empresas de artesanos o confecciones manuales).</p> <p>Algo que es de rescatar de esta nueva iniciativa es que dentro de sus componentes están el de información, educación y capacitación; este último entendido como la "capacitación técnica a los beneficiarios en autoconstrucción y a la utilización de materiales, herramientas y técnicas constructivas.</p> <p>Pero en los criterios de elegibilidad nuevamente están: que el beneficiario tenga casa propia y que el beneficiario que vive en zonas urbanas posea NIT, entre otros.</p> <p>Aparentemente se pretende constituir mini fábricas, donde ya no sólo se habite sino se elabore mercancía, pero no se subsidia la adquisición del terreno y menos la construcción de una vivienda nueva; quizás sea un avance para el pequeño propietario, pero el que no lo es quizás no logre efectivizar su derecho a la vivienda digna.</p>
2004	<p>D.S. 27934, creado con la finalidad de que el Sistema financiero otorgue créditos a bajas tasas de interés y en Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV's), fondos económicos que procederán de los aportes patronales (2% sobre planillas laborales), los mismos que serán administrados por el Fondo de Desarrollo y Apoyo a la Productividad (FONDESIF), autorizando al administrador del Fideicomiso la constitución de fondos o líneas de crédito en términos concepcionales, con un interés anual no mayor al 5%, lo anterior con el objetivo de subsidiar directamente en el pago parcial de la primera cuota para la compra de una vivienda, este subsidio se otorgará por una sola vez y únicamente a familias que no cuenten con vivienda propia; el monto subsidiado podrá variar entre 2 a 7 salarios mínimos nacionales.</p> <p>Solo se beneficiarán los empleados cuya empresa tenga al día sus aportes al Programa Nacional de Subsidio a la vivienda- PNSV o aquellas personas cuentapropistas (trabajadores por cuenta propia) que aporten a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's). Los requisitos para acceder a este subsidio son: que la vivienda a ser adquirida ya esté construida y que se cuente con un crédito aprobado a 20 años plazo, cuya tasa de interés anual no supere el 10 %, una vez aceptada la solicitud de Subsidio por parte del PNSV, abonará el dinero hacia la institución financiera intermedia-ria (banco).</p> <p>Se continúa sin apoyo a la autoconstrucción, demostrándose una vez más que las actuales políticas de vivienda están dirigidas a sectores de la sociedad (empleados) con relación obrero patronal estable o cuentapropistas que aporten a las AFP's, pero aquellos sectores que no son sujeto de crédito o no pueden aportar a las AFP's, porque representa una erogación que puede afectar sustancialmente a su magra economía familiar, siguen siendo marginadas a un acceso efectivo a vivienda.</p>

IV.- ESTADO DE SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Antes de establecer el estado de situación del Derecho Humano a la Vivienda en cuanto a su reconocimiento, exigibilidad y realización es pertinente revisar rápidamente la dimensión de la problemática y su evolución a la luz del último censo de población y vivienda realizado en Sep/2001 comparativamente con el censo de 1992. Así mismo realizar una breve referencia sobre las políticas y acciones implementadas tanto desde el Estado, la Cooperación Internacional, el sistema financiero y las organizaciones de la Sociedad Civil.

IV.1.-Estado de Situación de la Problemática de la Vivienda.-

De acuerdo a datos del último censo de población y vivienda (2001), la población total en Bolivia, alcanza a 8.274.325 personas, de las cuales 8.090.732 residen en viviendas particulares registrando un aumento entre el año 1992 y 2001 del 28.57%. En cambio en viviendas colectivas viven 165.532 personas en el año 2001, habiéndose incrementado este número en un 38.28% respecto al año 1992.

Para una población de esa magnitud los datos definen que existen 1.977.665 hogares de las cuales el 61,23 % están ubicados en el área urbana y el restante 38,77 % en el área rural. Por otro lado considerando el total de población que registra el censo y el número total de hogares se define que el tamaño de hogar es de 4,18 miembros por familia.

La tasa de crecimiento intercensal de la población es de 2.74 % a nivel global, en tanto que la tasa de crecimiento de población urbana alcanzó al 3,62 % y la rural el 1,42 %. El 62,42 % de la población boliviana es urbana y el 37,58 rural, lo que refleja un alto nivel de urbanización especialmente concentrada en las 4 ciudades del eje, puesto que más del 65 % de la población urbana vive en las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y El Alto. En tanto el resto de capitales departamentales (de 6 departamentos) y las cerca de 30 ciudades intermedias y poblados urbanos menores sólo acogen al 35 % de la población urbana. Estos datos demuestran que aún no existe una política nacional para promover un desarrollo equilibrado de los asentamientos humanos, que pasa por generar condiciones de infraestructura vial, comunicaciones, energética y económica. Lo cierto es que las ciudades del eje enfrentan un acelerado proceso de urbanización no planificado que desemboca en graves problemas en cuanto a la calidad de los asentamientos humanos que surgen en forma espontánea.

Lo mencionado se corrobora cuando se evidencia algunas características del parque habitacional a la luz de los datos del censo del 2001 y posteriores análisis desarrollados por la misma Institución como ser el estudio denominado: "Bolivia: Carencias, Déficit habitacional y acceso a servicios básicos" agosto 2003, el mismo que confirma los datos del Censo 2001, reflejando los resultados en los ámbitos nacional y departamental, urbano y rural respecto al tipo de vivienda, equipamiento del hogar y acceso a los servicios públicos.

Caracterización	Nacional	Urbano	Rural
Parque Habitacional	1.977.665	1.210.962	766.703
Tipo de Vivienda - Casa, choza, pahuichi -Departamento - Cuarto(s) o habitación(es) - suelta(as) - Vivienda im-	Del total de viviendas la mayoría (81.5%) es del tipo casa, choza o pahuichi; en tanto que las viviendas constituídas por cuartos o habitaciones sueltas es del 14%. Las viviendas del tipo departamento representan prácticamente el 4% corres-	En el sector urbano, la tendencia es la misma ya que la mayoría de las viviendas (74.4%) son de tipo casa del total de los departamentos registrados en el país, el 98% se ubi-	En el sector rural, casi el 93% de las viviendas es del tipo choza y casa, y el saldo son los cuartos o habitaciones (6.4%). Del total de viviendas improvisadas el 43.5% se ubican en el sector

Caracterización	Nacional	Urbano	Rural
provisada o vivienda móvil - Local no destinado para habitación	pondiendo una minoría (0.29%) a las viviendas improvisadas (o móviles) y a los locales no destinados para vivienda (0.27%).	can en el sector urbano	rural, lo que refleja las malas condiciones de hábitat en el sector rural.
Calidad de los materiales utilizados en las viviendas	<p>El porcentaje de hogares que reside en viviendas con paredes de ladrillo, bloques de cemento, hormigón y adobe, tapial con revoque (considerados materiales de buena calidad) se ha incrementado en 5.2% desde 1992 al año 2001. En ese año, el 1.87% de los hogares tenía paredes de calidad regular (piedra) y 19.7% de los hogares residía en paredes construidas con materiales de baja calidad (adobe sin revoque, madera, palmas, troncos y otros) aunque este último porcentaje disminuyó respecto al año 1992</p> <p>De igual manera, en el año 2001 el porcentaje de hogares que reside en viviendas con techos de buena calidad como teja (cemento, arcilla) y loza de hormigón armado alcanza a 30.61%, habiéndose incrementado en 2.58% respecto a 1992, en cambio los hogares con techos de mala calidad (paja, caña, palma, barro) disminuyen de 26.98% (1992) a 20.37% (2001).</p> <p>Los hogares con pisos de buena calidad (machihombre, parket) se incrementan respecto al año 1992 alcanzando al 20.43%, en tanto los hogares con piso de mala calidad (tierra y otros) han disminuido en 9.2% respecto a 1992</p>	En el área urbana, el 90.3% reside en viviendas con paredes buenas. Así mismo, 6 de cada 10 familias reside en viviendas con pisos aceptables y 1 de cada 10 en viviendas con piso malo	En el área rural, el 59.5% reside en viviendas con paredes catalogadas de buena calidad y 8 de cada 10 hogares reside en viviendas con piso malo, generalmente de tierra.
Cuantía del Déficit Cualitativo de la Vivienda	En 1992, del total de hogares registrados, el 46.49% (671.739 hogares) tenía un déficit cualitativo, en cambio en el año 2001 ese porcentaje dismi-	Del total de hogares con déficit cualitativo en 1992, el 57.07% correspondía al área urbana, en cambio en el año	En el sector rural también hubo un incremento del déficit cualitativo pero en menor proporción absoluta respecto al

Caracterización	Nacional	Urbano	Rural
	nuyó al 43.24% del total, aunque en cifras absolutas ese déficit aumentó en 183.499 hogares más, lo que nos indica la gravedad del caso.	2001 le corresponde el 47.19% del total, habiendo disminuido porcentualmente pero aumentado en cifras absolutas en más de 111.000 viviendas	sector urbano ya que solo aumentó en 72.421 hogares.
Cuantía del Déficit Cuantitativo	Respecto al déficit cuantitativo y considerando solo las viviendas particulares con habitantes presentes, en las cuales se presentan los hogares sin vivienda o allegados y los hogares deficitarios irrecuperables; entre los años 1992 y 2001 ese déficit se incrementó (en 6.875) hasta alcanzar el número de 193.538 unidades, aunque en términos relativos disminuyó del 12.92% al 9.79% a nivel nacional.	Al sector urbano corresponde el 12.53% del total del déficit acumulado y el saldo al sector rural.	Al sector rural corresponde el 87.47 % del total del déficit acumulado, déficit que alcanza a más de 169.000 viviendas, habiendo disminuido ese déficit en tan solo 3.033 viviendas desde 1992, es decir 337 por año, lo que también indicaría la ineficiencia de las políticas gubernamentales en la construcción, dotación y fomento a las viviendas y un marcado olvido del sector rural. Lo que significa que donde más hacen falta viviendas (déficit cuantitativo) es en el sector rural.
Tenencia de la Vivienda	El porcentaje de hogares que no tenían vivienda propia alcanza en 1992 al 34.47% del total, habiendo disminuido escasamente en el año 2001 (33.18%), lo que muestra que las políticas de fomento a la construcción y dotación de viviendas apenas tienen resultados pues en los 9 años considerados, escasamente disminuyó el 1.2% de esa carencia.	Se evidencia que en el área urbana el número de hogares corresponde a 1.210.962 de un total de 1.977,665 a nivel nacional, entre los que corresponden la tenencia sobre las categorías de propia:, alquilada, contrato anticrético, contrato mixto (a pesar de que esta figura esta prohibida por el Código Civil), cedida por servicios, prestada por parientes o amigos y otros.	Respecto a la carencia de viviendas propias, en el área rural la carencia disminuye entre 1992 (15.24%) y el año 2001 (13.2%)
Cobertura de Servicios Básicos (Agua y Saneamiento, Energía eléctrica)	Respecto a la situación actual de los servicios de agua potable y saneamiento básico, los datos del reciente Censo de Población y Vivienda del año 2001 muestran que ha habido	Analizando la situación por sectores, tenemos que en el sector urbano el porcentaje de viviendas que no tienen luz eléctrica disminuyó del	En el sector rural las carencias son mucho más altas a pesar de haber disminuido ese porcen-

Caracterización	Nacional	Urbano	Rural
	<p>un avance en la construcción e instalación de esos servicios respecto al año 1992.</p> <p>El porcentaje de hogares que no tienen acceso a los servicios básicos esenciales para satisfacer las condiciones mínimas de vida de las personas ha disminuido como es el caso del agua por cañería ya que en 1992 el 46.10% no tenía este servicio y en el 2001 llega al 37.73%.</p> <p>Otro servicio cuya cobertura se incrementó es el de energía eléctrica ya que el 35.62% no tiene este servicio en el año 2001, pero en el año 1992 ese porcentaje era del 44.5%.</p> <p>A nivel nacional, el porcentaje de hogares que no tiene baño, o letrina en 1992 alcanzaba a 57.18% de la población, en tanto que en el año 2001 este porcentaje disminuye al 36.72%.</p> <p>Respecto al alcantarillado, el porcentaje de hogares que en 1992 no tenían ese servicio alcanzaba al 79.3%, en tanto que en el año 2001 alcanza al 69.99% (resaltando que este porcentaje).</p>	<p>12.9% (1992) al 10.5% (2001), las viviendas que no tienen baño del 37.1% al 17.6% (disminución significativa) y sin alcantarilla del 65.7% al 51.9% en los años considerados,</p>	<p>taje (escasamente un 0.61%) entre 1992 y 2001, sobresaliendo que los hogares rurales todavía no tienen en sus viviendas alcantarillado como sistema de desagüe.</p>
<p>Calidad de Los Servicios Básicos</p>	<p>Del total de hogares registrados en el país, solo el 31.2% tiene disposición de agua en un estado bueno, correspondiendo la mayoría de ellos al sector urbano.</p> <p>Referente al estado de los baños y letrinas, solo el 19.1% del total de estos servicios de todo el país estaría en condiciones buenas.</p>	<p>En el sector urbano donde se ubican el mayor stock de los baños y letrinas la calidad es buena solo en un 30.6%.</p>	<p>En el sector rural, la mayoría de los hogares (58.21%) tiene un mal sistema de agua.</p> <p>Con relación a la calidad baños y letrinas en el sector rural – donde hay una carencia muy grande de estos servicios – la mayoría de ellos (71%) son categorizados como malos.</p>

Caracterización	Nacional	Urbano	Rural
	Finalmente, en términos de la disponibilidad de electricidad, el 64.3% de los hogares de todo Bolivia dispone de un buen servicio, correspondiendo la mayoría de ellos al sector urbano.		En el sector rural, donde solo el 9.58% de hogares dispone de ese servicio, el 75.2% dispone de un servicio malo.

IV.2.- Sobre las Políticas de Vivienda.-

El sector vivienda y urbanismo es uno de los sectores más débiles en la estructura del aparato ejecutivo y la cuota de poder menos apetecida por tradición. Prueba de ello es que con la mayor facilidad se jerarquiza y desjerarquiza al sector, por corto tiempo en los últimos 15 años ha tenido un nivel ministerial y en general luego a pasado a ser parte de otros ministerios en categorías de Dirección y Viceministerio, actualmente es Viceministerio dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico.

Esta debilidad institucional repercute en las acciones que el Estado debe asumir como responsable y definidor de las políticas públicas y si las asume, la falta de continuidad confirma que son acciones implementadas de corto plazo y sin ninguna sostenibilidad, sin rasgos de ser una política de Estado.

Las acciones gubernamentales, parten de una visión mercantilizada de la vivienda y solo se ocupan de ella como un sector que, por generar encadenamientos económicos y generación de empleo puede lograr importantes impactos en la reactivación económica del país. Se ignora que

cerca del 80 % de las viviendas en el área urbana y casi el 100% de las viviendas rurales han sido producidas y autofinanciadas por la propia población para su uso con el objetivo de satisfacer una necesidad vital para la sobrevivencia , el refugio y la seguridad y no con fines de transferencias mercantiles.

Entre las medidas más importantes implementadas hasta la fecha de este informe están:

a) La Política Nacional de Vivienda y Servicios Básicos (PNVSB)

La PNVSB implementó en el ámbito urbano, acciones enfocadas al mejoramiento de los barrios mediante la aplicación de soluciones integrales y simultáneas, y en el ámbito rural pretendió plantear superar las deficiencias de saneamiento básico integral y problemas de orden cualitativo (PNVSB-Ministerio de vivienda y SB. XII/97) a través de una serie de programas y subprogramas que se expresan en el cuadro siguiente

Esquema de la Política Nacional de Vivienda y servicios básicos (vigente desde 1997 al 2000 y en algunos componentes hasta la fecha enero 2005)

PROGRAMAS	OBJETIVOS	SUBPROGRAMAS/PROYECTOS
Programa de apoyo a la política de Vivienda (PROVIVIENDA)	<p>Establecer condiciones para que los mercados inmobiliario y financiero operen eficientemente</p> <p>Facilitar el acceso de los grupos de menores ingresos al crédito.</p> <p>Instrumentar una política de subsidio para grupos menos favorecidos incluyendo infraestructura básica y títulos</p>	<p>a. Implantación de la reforma legal del sector</p> <p>b. Desarrollo del mercado secundario de crédito hipotecario.</p> <p>c. Mejoramiento de barrios.</p> <p>d. Reconstrucción de Aiquile, Mizque y Totorá.</p> <p>d.1. Reconstrucción de viviendas en</p>

PROGRAMAS	OBJETIVOS	SUBPROGRAMAS/PROYECTOS
	de propiedad de familias con necesidades básicas insatisfechas.	Ascensión de Guarayos, Canandoa y San Ignacio de Moxos.
Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV)	Dar soluciones habitacionales requeridas por los sectores de la población de menores ingresos asegurando equidad, transparencia y eficiencia en el uso de los aportes para la vivienda y los recursos públicos.	<ul style="list-style-type: none"> a. Subsidio directo a la vivienda (financiado con los ingresos del 2% del sector privado) b. Mejoramiento de viviendas en zonas afectadas por enfermedades endémicas (Chagas)
Programa de Servicios Básicos	<p>Revertir altos índices de morbilidad y mortalidad infantil por carencia de servicios de agua potable, desalojo de aguas residuales y desechos.</p> <p>Proteger los derechos de los usuarios de servicios domiciliarios de energía.</p> <p>Mantenimiento y mejoramiento de los servicios y promover la sustentabilidad de los sistemas de saneamiento básico.</p> <p>Reducir tasas de mortalidad infantil por enfermedades de origen hídrico.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. PROSABAR b. JICA I-II (Stcz,Chq,TRJ,ORU)Rural c. PRAS-Beni (Proyecto de agua y saneamiento) d. IPAS (Iniciativa periurbana para agua y saneamiento)LP-El Alto e. Plan estratégico de asesoramiento al sector de saneamiento básico f. PROSUB (Programa de Saneamiento Básico Urbano en Ciudades mayores a 5.000 hbts) g. Desarrollo Comunitario h. Sistema Nacional de Capacitación en Saneamiento Básico
Programa para la Política Nacional de Asentamientos Humanos(AH)	<p>Estimular el ordenamiento territorial y las actividades económicas de acuerdo a las potencialidades de los AH y las regiones.</p> <p>Instrumentar las normas, actividades y procedimientos para el desarrollo espacial de los AH</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Ordenamiento jurídico b. Ordenamiento institucional c. Ordenamiento urbano nacional de Asentamientos Humanos d. Ordenamiento urbano local <ul style="list-style-type: none"> 1. Proyecto de desarrollo urbano vecinal 2. Proyecto de desarrollo de ciudades intermedias 3. Proyecto de desarrollo de Asentamientos Humanos de frontera.
Programa de Financiamiento a la Vivienda	De consolidar mecanismos que faciliten el acceso a la vivienda a familias con menores ingresos económicos, promoviendo una participación privada en la construcción y financiamiento de las mismas, esto a través de crédito hipotecario, mercado de valores inmobiliarios de vivienda con el fin de impulsar la construcción de viviendas, para atender la demanda habitacional, promover el registro y titulación de vivien-	<ul style="list-style-type: none"> a. Mercado de valores inmobiliario de vivienda. b. Registro y titulación de viviendas c. Constitución de fideicomisos de vivienda. d. Constitución de Seguro de crédito a la vivienda y, e. Constitución de Patrimonio Autónomo, como garantía de Mutuo Hipotecario.

PROGRAMAS	OBJETIVOS	SUBPROGRAMAS/PROYECTOS
	<p>das urbanas, garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, y mejorar la calidad de vida del hábitat urbano y rural</p>	

En general los resultados no son muy alentadores y se caracterizan por significativos retrasos en su implementación y su visión es básicamente de mercado, incluso el Programa Nacional de Subsidios tanto a nivel individual orientado a la vivienda como el denominado subsidio colectivo o mejoramiento de barrios.

A la fecha no existe un informe de evaluación de resultados, efectos e impactos global de la implementación del PNVSB a nivel nacional. Sin embargo se conoce alguna información que ratifica lo mencionado en el Informe Alternativo al Comité de DESC elaborado por el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos. Es así que muchas de las soluciones habitacionales producidas por el sector privado como oferta al Programa de Subsidio Directo a la Demanda, han resultado extremadamente pequeñas (28 mts²) lo que ha originado una serie de problemas sociales al interior de las familias.

Algunos estudios mencionan que en la ciudad de El Alto donde se construyeron varias de estas viviendas, y se asignaron a los subsidiarios, aumentaron los problemas de promiscuidad sexual, abuso de menores, divorcio entre las parejas , etc.

De igual manera, los Comités de Control Social no han funcionado adecuadamente, sobre todo en las ciudades del occidente donde se presentaron denuncias u observaciones no formalizadas sobre los adjudicatarios (eliminación por control social), lo que ha demorado el proceso.

El Programa de Servicios Básicos planteó mejorar el acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento de la población, especialmente rural y la periurbana, a través de varios sub programas como el PROSABAR que elaboró el "Plan Nacional de Control de Calidad del Agua" para

poblaciones del área rural y la "Estrategia Nacional de Saneamiento Básico Rural" entre otros.

Referente al control de la calidad del agua, se planteó un programa piloto que capacita a los operadores del sistema para que realicen los análisis supervisados por los técnicos de las Unidades Técnicas de los Municipios.

En el marco de la Estrategia Nacional de Saneamiento Rural se planteó la autoconstrucción de letrinas a nivel nacional mediante convenios con ONG´s, así como algunos proyectos piloto y una estrategia de intervención conjunta entre salud y saneamiento básico.

Referente a la implementación del subprograma de JICA I y II del Desarrollo de Aguas Subterráneas, los logros son la mejora de la cobertura de los servicios de agua potable en el sector rural, que las diferentes alcaldías municipales designen, recursos financieros para completar la infraestructura y que las comunidades rurales están empezando a administrar y mantener las obras, aunque hay un escaso seguimiento técnico a las obras y la falta de complementación de las obras de alcantarillado y letrinas.

b) El Plan Bolivia-Obras con empleos.

El anterior gobierno , en su primera etapa, planteó el "Plan Bolivia – Obras con empleos para reactivar la economía" con el propósito de cumplir la promesa electoral de construir 100.000 viviendas en los 5 años de gestión.

Se planteó generar un total de 84.438 empleos permanentes/año construyendo 20.000 viviendas por año, considerando empleos permanentes directos, empleos permanentes directos en insumos y empleos permanentes indirectos.

El planteamiento de la construcción de 20.000 viviendas año y la generación de cerca de 20.000 empleos en el primer año de ejecución parece bastante ambicioso dadas las dificultades que atravesó el Programa de Subsidios a la Vivienda que se ejecuta desde el año 1998, dificultades debido sobre todo a la complejidad de la selección de los beneficiarios y la limitada cobertura nacional de las localidades beneficiadas. Desde esa fecha hasta finales del año 2002, solo se habían construido cerca de 4.000 viviendas bajo ese programa.

c) "Plan Bolivia de Vivienda-PBV" (mayo 2003)

Este Plan constó de 3 programas: el Programa de Financiamiento de Vivienda, el Mejoramiento de Viviendas y Barrios y finalmente el de la Construcción de Viviendas y Desarrollo Urbano Productivo, a ser ejecutados entre los años 2003 al 2009.

Si bien el Plan Bolivia de Vivienda mantiene componentes de mercado, introdujo otro enfoque de atención orientado al Subsidio para el Mejoramiento de Viviendas en zonas periurbanas y rurales de todo el país. Este enfoque recupera las experiencias de las ONG,s especializadas en vivienda y reconoce que es pertinente orientar esfuerzos hacia el potenciamiento de los procesos sociales de los auto productores de vivienda en base a un subsidio estatal , cubrir los costos de asistencia técnica y legal como componentes de capacitación comunitaria como bases sólidas de la sostenibilidad de los procesos y el ejercicio del control social de los proyectos de subsidio.

El planteamiento fue innovador al reconocer la necesidad de que los pobladores sean los gestores y controladores de los procesos de mejoramiento socio-habitacional, sin embargo como consecuencia de la Crisis de octubre de 2003 y la nueva recomposición del sector público, éste fue eliminado de la actual Política de Financiamiento.

IV. 3.- Normativas propuestas sobre Vivienda y Asentamientos Humanos.-

Los marcos normativos propuestos desde el Estado son funcionales al modelo y diseñados pa-

ra eliminar las barreras y posibilitar el desarrollo del mercado financiero e inmobiliario. Además son de alto costo, pues son realizados por equipos de consultores pagados por financiamiento que incrementa la deuda externa de nuestro país.

En este sentido es pertinente tomar atención e impulsar propuestas de leyes que estén relacionadas a la protección y realización del Derecho Humano a la Vivienda y que sean construidas desde la sociedad civil organizada con una visión social y no mercantilista.

a) Anteproyecto de Ley de Urbanismo

El marco normativo de la Política Nacional de Asentamientos Humanos se apoyó en la aplicación de las Políticas de Ordenamiento Urbano. A pesar de esos logros, es todavía latente la falta de compatibilización de los anteproyectos de la Ley de Vivienda y de la Ley de Urbanismo, como también muy escasa la difusión del contenido de la Ley en los sectores sociales para que tengan un consenso general.

Respecto al Ordenamiento Urbano Nacional de los Asentamientos Humanos, existen dificultades en el ámbito vecinal debido a que no se cuentan con los adecuados recursos financieros y técnicos, no existe la debida información en los municipios urbanos, no se llegaron a conformar plenamente los Comités Interinstitucionales para la concertación, tampoco hay una coordinación entre los subprogramas de mejoramiento de los barrios y falta continuidad en las acciones.

Finalmente, en el Proyecto de Desarrollo de ciudades intermedias se contaba con información y datos para 15 ciudades intermedias con potencial de desarrollo municipal y regional. Sin embargo, falta información actualizada de las ciudades intermedias y de los municipios lo que impide elaborar un documento final y también faltan recursos financieros para desarrollar el trabajo de campo y de información-difusión.

b) El anteproyecto de la Ley de Vivienda del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos PROVIVIENDA

Elaborado en Octubre del 2000 contiene 6 libros

y 129 artículos, y tiene el objetivo general de reglamentar la propiedad inmueble.

Entre los principales planteamientos de este anteproyecto sobresalen las modalidades de garantías para negocios con bienes inmuebles, es decir, un bien inmueble será Título Ejecutivo y a la sola presentación de éste se procederá al cobro de lo adeudado intimando al deudor el pago en 48 horas. También se considera Título Ejecutivo los adeudos a las entidades aseguradoras por concepto de primas por los seguros, creando el seguro de vivienda obligatorio (con la cobertura de propiedad horizontal o de condominio, de daños a terceros y de la construcción) por daños causados a la propiedad privada o pública.

Otra modalidad de garantía que se plantea es la garantía personal del prestatario con la totalidad de sus bienes e ingresos presentes y futuros del negocio jurídico de que se trate, como también las garantías hipotecarias, prendarias y bancarias.

Los planes de capitalización y el crédito hipotecario de vivienda se efectuarán en condiciones de libre mercado y estarán cubiertos con garantías personales de los prestatarios y garantías colaterales. Los planes de capitalización (únicos cuando se destinen solo a la vivienda; mixtos cuando combinen el ahorro para la vivienda y uno o varios servicios o productos; y alternativos cuando los recursos acumulados para vivienda puedan ser utilizados para cubrir cuota inicial o seguros obligatorios de protección de la familia) podrán ser ofrecidos por las entidades de intermediación financiera, las entidades aseguradoras del mercado de valores y de administración de fondos de pensiones.

Otro planteamiento es el referido al arrendamiento con opción a compra que incorpora la capitalización permeable del inmueble, lo que induciría al ahorro desde el principio del arrendador.

Se plantearon también los Fondos de Inversión Inmobiliaria con el objeto de captar recursos del público para su inversión en valores garantizados con bienes inmuebles (Fondo financiero in-

mobiliario de valores), o su inversión directa en bienes inmuebles (Fondo financiero de riesgo inmobiliario directo). Los Fondos inmobiliarios ofrecen una rentabilidad producto de la inversión en valores emitidos vía letras hipotecarias, mientras que los Fondos de riesgos inmobiliario deberán tener un patrimonio subordinado de al menos el 50% del valor total de las inversiones realizadas, fondos que serán administrados por sociedades anónimas o sociedades inmobiliarias. (Anteproyecto de la Ley de Vivienda. MVSB Provienda. La Paz, Octubre 2000)

El anteproyecto de Ley deja el tema de la vivienda y los subsidios en manos de la banca y las mutuales para que regulen y otorguen viviendas, sin considerar que nunca en el pasado atendieron a los sectores de menores ingresos. Además, el costo de la vivienda se incrementa al doble si las empresas constructoras intervienen. También hay una serie de cuestionamientos al Anteproyecto de Ley, como por ejemplo, ¿Por qué no se incentivó la auto producción de viviendas? ¿Por qué no se planteó recuperar los lazos de reciprocidad para construir viviendas en las ciudades y el campo? ¿Por qué no se canalizan recursos a través de instituciones que estén más ligadas con la población? ¿Por qué no pensar que la vivienda puede ser parte de una responsabilidad municipal para que la gente tenga mejor acceso a un Fondo y mejorar o construir su vivienda y acceder a suelo urbano en condiciones más seguras?.

c) El anteproyecto de Ley de Subsidio a la vivienda (Una propuesta desde la sociedad Civil)

La ONG, Red Hábitat que trabaja hace 11 años en el tema de la vivienda y asentamientos humanos impulso desde la sociedad civil la construcción participativa de un Anteproyecto de Ley elaborado en conjunto con organizaciones sociales, vecinales y de Mujeres Líderes Barriales de diferentes municipios del país, con el propósito de dar solución a la problemática habitacional de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Este Anteproyecto contiene 4 títulos, 40 artículos y parte de una serie de principios y compo-

entes, entre los que se destaca que la sociedad civil debe participar en la definición de las políticas y proyectos de subsidio a la tierra, vivienda nueva y servicios básicos.

Define a la familia beneficiaria del subsidio a aquella cuyos ingresos sean iguales o menores a los dos salarios básicos (que no posean terrenos ni viviendas en propiedad en el caso del subsidio a la tierra y vivienda), que participen de una organización representada en cooperativas/comunidades y que demuestren su condición socioeconómica. Que la sociedad organizada fiscalice y genere mecanismos de control social para el uso y destino transparente de los recursos que el Estado defina para la implementación de políticas, programas y proyectos de subsidio a la vivienda.

Se planteó que el gobierno sea responsable de la planificación y regularización del territorio para las nuevas urbanizaciones de esta forma garantizar el acceso al suelo urbano a costos razonables y con seguridad jurídica. También debe establecer estímulos a la construcción de viviendas asignando recursos para infraestructura vial, servicios básicos y equipamiento.

Los recursos deberán provenir del TGN, de las AFPs, del aporte patronal (2%), de los impuestos de exportación y de la cooperación multi y bilateral.

El anteproyecto también plantea el crédito y subsidio para el acceso a la tierra, vivienda y servicios básicos a través de un Fondo para la Vivienda Social que otorgará créditos supervisados a través de proyectos concursales vía asociaciones privadas sin fines de lucro. Los montos del crédito y subsidio varían según los ingresos de los beneficiarios y el destino (subsídios entre el 60% - 40% y créditos entre el 27% - 40% del costo total, monetizando también la mano de obra del beneficiario).

Finalmente, se plantea la participación de las microempresas para la instalación de servicios a partir de la organización de los beneficiarios del servicio; programas subsidiarios de Asistencia Técnica (en temas legales, administrativos, de gestión financiera y de construcción de vivien-

das) a través de universidades, gobiernos municipales e instituciones privadas; fomento a la investigación, experimentación, implementación y fomento de tecnología apropiada a través de convenios con las universidades y un sistema de información sobre proyectos relativos a las viviendas (Anteproyecto de Ley Subsidio a la vivienda. Documento de trabajo en dos versiones, revisada a través de la implementación de mesas de trabajo las mismas que se basaron en aspectos de análisis técnico económico y de infraestructura así como de aspecto legal, a la fecha se viene desarrollando la propuesta de reglamento a la norma planteada.

IV.4.- Planteamientos de políticas financieras.- Cómo y quiénes financian al sector y al mercado de vivienda

a) Desde el Estado

Los planteamientos de políticas financieras para el mercado de viviendas fueron básicamente el **Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda** (PNSV) que ya fue analizado anteriormente (cuya idea era la donación de vivienda a los pobres la cual tenía que ser financiada por el 2% del aporte patronal de los trabajadores. Este programa también fomentó la generación de viviendas de baja calidad y sin servicios con altos costos. Este programa fue llamado los "pobres subsidiando a pobres" y el reciente planteamiento que todavía no es implementado, llamado **Promoción a la utilización de la UFV** (Unidades de Fomento a la Vivienda).

Para promover el uso de la UFV el gobierno nacional tiene planes que consisten en inducir a las AFP (Administradora del Fondo de Pensiones) para invertir recursos a largo plazo en títulos de vivienda en UFV, impulsar a NAFIBO (Nacional Financiera Boliviana) en la creación de mercados secundarios para títulos en UFV. Con la creación de éstos, una entidad financiera que posea cartera de crédito hipotecario de vivienda puede titularizarla (prestarse dinero con la garantía de esta) a terceros y apalancarse más.

También se estimulará a entidades financieras especializadas en crédito hipotecario de vivienda a emitir papeles en UFV y a titularizar sus

carteras hipotecarias y se promocionará la UFV en asociaciones como ASOBAN y ASOFIN (Asoc. De Bancos y Entidades Financieras) y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.

Son propuestas realizadas desde el 2001 cuyo nivel de implementación es nulo puesto que requieren de condiciones estructurales como el desarrollo de mercados financieros y de valores que están aún incipientes. El mismo enfoque en otros países como Chile con una economía fuerte de mercado ha demorado más de dos décadas.

b) Los Municipios y la Vivienda

Otro aspecto a considerar en el análisis es el referido a las ordenanzas y normas municipales de participación ciudadana, respecto a la construcción, espacios verdes, infraestructura básica y de servicios, sobresaliendo:

1.- Las Políticas de Regularización del Derecho Propietario Urbano

Las acciones han estado orientadas a crear un Programa Nacional de Legislación de Propiedades dirigido a otorgar títulos debidamente saneados legalmente y físicamente. El Programa saneará los títulos ya existentes facilitando su registro en el nuevo sistema. En cuanto al catastro, el gobierno pretende, a través del Instituto Nacional de Catastro, la creación de una regularización del funcionamiento de los catastros municipales.-

2.- Políticas para las Empresas de Agua Potable y Alcantarillado Urbanas

Las políticas para el desarrollo del sector han sido formuladas en el Plan Decenal de Servicios Básicos que pretende lograr fortalecimiento institucional, sostenibilidad y mayor cobertura de los mismos. El sector saneamiento dividen en 2 categorías: la urbana y la rural. En el sector urbano se distinguen las áreas metropolitanas, las ciudades mayores, las intermedias y las menores. La prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en áreas urbanas según la Ley 2066, es de responsabilidad municipal. Sin embargo, las Empresas de Prestación de Agua Potable y Alcantarillado Sa-

nitario- EPSAs se han conformando según los siguientes modelos de gestión:

La EPSA municipal (que tienen que adoptar algunas de las modalidades previstas por ley, excluyendo la prestación directa de servicios por parte del municipio),

La EPSA mancomunaria (que parte de una mancomunidad de municipios e intenta aprovechar las economías de escala y la sinergia social, financiera y administrativa),

La EPSA cooperativa (pretende aprovechar los mecanismos de participación ciudadana propios del sistema cooperativo, modelo que rige en Santa Cruz a través de SAGUAPAC y otras cooperativas menores) y

La EPSA privada (con autorización legal para operar bajo la modalidad de concesión en el marco de la Ley 2066. Son empresas con fines de lucro como Aguas del Illimani en La Paz y El Alto y anteriormente Aguas del Tunari en Cochabamba que fracasó luego de un conflicto social el año 2000). En las áreas rurales, las modalidades adoptadas en la Ley 2066 son las de licencias y registros. La licencia será otorgada a las EPSA de las pequeñas ciudades, y los registros, a los llamados Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPYS).

Es relevante señalar la intención del Gobierno Nacional de terminación consensuada del contrato de concesión con Aguas del Illimani, esto a partir de la movilización masiva y contundente de la población de la ciudad de El Alto, que por tres días paralizó sus actividades, exigiendo que la empresa privada precitada "abandone esa ciudad, es por esa razón que a la fecha se vienen realizando acciones hacia una terminación que no produzca futuras acciones legales o arbitrales internacionales en contra del Estado boliviano.

3.- Políticas municipales para las viviendas

a través de 2 aspectos principales: a) el reglamento de uso del suelo y patrones de asentamiento, que es una norma de edificación que busca mantener coherencia estableciendo patrones de edificación que afectan a construcciones (fachadas, fachadas

secundarias), vías públicas, plazas, parques, oficinas, mercados, centros de esparcimiento, etc., y b) las Políticas de reglamentación de áreas verdes y de forestación, aires de ríos y zonas inundables, que pretende lograr la estabilización del suelo, protección de equilibrios hidrológicos a través de desarrollo de arborización masiva. Estos sirven como pulmones naturales purificando el aire y proporcionando lugares de descanso y esparcimiento

c) Desde la Cooperación Internacional

Para la implementación de las políticas formuladas para la vivienda y los servicios básicos se ha contado con un financiamiento diverso según los años, las fuentes financieras y los programas.

Según datos del MVSBS, en los últimos años hasta junio del año 2002 se habrían invertido más de 211,5 millones de dólares en los diferentes 5 programas y sub programas que ejecutaba el MVSBS, de un total de 590.7 millones de dólares comprometidos para la ejecución de dichos programas. Un detalle de esos recursos así como su ejecución por programas y subprogramas y las fuentes de financiamiento, se detalla a continuación:

Del total del financiamiento, el 72% está destinado a programas de agua y alcantarilla; el 24% a Vivienda; el 3.3% a la liquidación del FONVIS (aunque hay que resaltar que este programa más bien debe generar una serie de recursos financieros cuyos montos hasta la fecha no han sido determinados o al menos no han sido difundidos), el 0.60% a la reforma institucional y el saldo (0.07%) a la elaboración de leyes (Área normativa).

La mayor parte de los recursos, el 65.7% (388.1 millones de dólares) proviene de la cooperación internacional (apoyo de diversos gobiernos en forma de donación y crédito, y también de las instituciones de financiamiento internacional) y el saldo (34.3%) del TGN, de los gobiernos municipales y del ex – FONVIS. Resalta también que el BID es la fuente externa de mayor financiamiento (148.10 millones \$us) seguida luego por la Unión Europea y la KfW.

d.- Desde el Sistema Financiero

La oferta para el sector de construcciones y viviendas es diversa y proviene de bancos, mutuales y entidades de microcréditos con algunas diferencias en la oferta como también en los requisitos

Las cantidades de dinero que financian son establecidas por las normas internas de cada institución, pero en ningún caso excede más allá del 80% del valor de la vivienda.

El aporte propio y la garantía de los créditos hipotecarios de vivienda disminuyen de manera apreciable el "riesgo crediticio", haciendo atractivo este tipo de operaciones, lo mismo que los plazos de financiamiento hasta 20 años plazo para los créditos más elevados y de plazos más reducidos para los sectores que demandan financiamiento menor. Existe también el re-financiamiento (en otras instituciones financieras) cuando hay la necesidad de obtener un mayor plazo.

Las mejores condiciones (en plazos y precios) de toda la oferta de créditos para la vivienda las ofrecen las Mutuales de Ahorro y Préstamo, pero no llegan a los sectores de menores ingresos por el tipo de requisitos que exigen.

Las condiciones del financiamiento de las viviendas está establecida en la Ley de Bancos y Entidades Financieras que otorga a la Superintendencia de ese rubro, la tarea de elaborar y aprobar los reglamentos de control y supervisión de las actividades de las entidades de intermediación financiera.

En los créditos hipotecarios de vivienda se han establecido los siguientes lineamientos: evaluación de los prestatarios, análisis de los bienes a adquirirse y que se darán en garantía como también a la capacidad de pago y estabilidad de las fuentes de ingresos de los prestatarios.

e) Desde la Sociedad Civil Organizada

En el análisis de las viviendas y los asentamientos humanos es necesario considerar las experiencias de las instituciones de la sociedad civil,

ya sean ONGs como también cooperativas, comunidades u organizaciones de base.

Las acciones de las ONGs son diversas abarcando aspectos de capacitación, asistencia técnica, financiamiento, construcción de viviendas e inclusive la implementación de los asentamientos humanos.

Estas instituciones, por lo general trabajan con una limitada base de recursos externos (donaciones, aportes de sus oficinas regionales) y ocasionalmente pequeños recursos internos. Sin embargo lo hacen con un enfoque participativo desarrollando tecnologías sociales, técnicas, y financieras adaptadas a las necesidades de la población de bajos ingresos.

Las instituciones que trabajan con créditos para vivienda en general adicionan asistencia técnica, legal y de gestión a los servicios financieros lo que les implica costos elevados de operación pero con un gran impacto en el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad.

Existen, entidades que trabajan en zonas endémicas de chagas, malaria y otras endemias cuya relación con las condiciones de habitabilidad son determinantes para su prevalencia. Estas intervenciones incluyen capacitación y fortalecimiento comunitario como estrategias de sostenibilidad de las intervenciones a los que suman recursos del subsidio estatal en montos que no exceden a US\$ 350 traducidos en materiales de construcción.

Algunas instituciones que enfatizan en la formación de los recursos humanos a través de cursos, talleres, conferencias a nivel local, nacional e inclusive internacional, sobre el mejoramiento del hábitat popular, las políticas de viviendas y la identificación de las necesidades, trabajo realizado en acuerdos con las universidades, otras ONGs, organizaciones de base y en algunos casos, inclusive con instituciones internacionales.

En la actualidad, estas organizaciones están formulando la creación de un Modelo de Cooperativas para la Vivienda (construcción y mejoramiento) basado en la solidaridad y ayuda mutua, obteniendo créditos para la compra de te-

rrenos y construcción de viviendas multifamiliares incluso a crédito, capacitando a los beneficiarios en la autoconstrucción y la administración – gestión de los recursos.

Existen también instituciones que trabajan investigando diversos temas relacionados con el hábitat como por ejemplo los daños causados por la contaminación ambiental de los ríos o la prevención de riesgos, en estrecha coordinación con los vecinos quienes son concientizados y capacitados en la problemática (identificación de los problemas, capacitación tecnológica, control social, etc), lo que origina una presión al municipio para la realización de las obras así como para conseguir (apalancar) recursos financieros externos.

Aunque su cobertura geográfica es muy limitada, también realizan estudios referidos a la formulación de Planes Pilotos Barriales en planificación del asentamiento (reordenamiento del espacio territorial, definiendo las zonas más riesgosas por ejemplo, lo que a su vez supone una serie de cambios en las normativas municipales y una mejor administración de los recursos financieros del municipio).

Existen importantes experiencias impulsadas por organizaciones de mujeres líderes de barrios en Cochabamba (Comunidad Maria Auxiliadora), El Alto (Villa Anexo Rosas Pampa), Tarija (Barrio Luis Espinal), todas estas pueden ser definidas como Producción Social de la Vivienda y el Hábitat por el tipo de gestión participativa, democrática, equitativa y solidaria para utilizar los recursos que ellos mismos generan en base a estrategias de financiamiento y ahorro popular que no pasan por el circuito financiero formal de la banca convencional, se trata de pequeños capitales comunitarios constituídos en fondos rotatorios.

Hasta el momento, estas iniciativas populares están logrando resultados dignos de estudiar y analizar, no solo por que están demostrando que la participación es fundamental para solucionar el tema de las viviendas sino también que se puede construir viviendas adecuadas sin entrar al circuito comercial financiero que solo especula con los escasos recursos de la población más necesitada.

V.- CONCLUSIONES GENERALES DE LA EVALUACIÓN SOBRE LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN BOLIVIA

Por lo anterior es que luego de desarrolladas las mesas departamentales de Análisis de la vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales-DESC en las nueve capitales de departamento, efectuadas estas entre julio y noviembre de 2004; se pueden llegar a las siguientes conclusiones que tienen como común denominador el poner énfasis en el incumplimiento cuanto menos parcial de las recomendaciones efectuadas por el Comité hacia el Estado boliviano, para que el mismo efectúe las acciones necesarias para el efectivo goce de los DESC, en este caso el derecho humano a la vivienda; por lo que podemos concluir :

Que, el Derecho a la Vivienda es un Derecho Humano, señalado tanto por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales , así como los compromisos asumidos en Estambul , 1996, en la Conferencia Mundial del siglo XX, la misma que culminó con la firma de siete acuerdos, denominados como la agenda Hábitat, acuerdos también refrendados por el Estado boliviano y que a la fecha no se aplican a plenitud ya sea por la falta de políticas públicas en referencia a este derecho , tanto en su ejercicio así como a un acceso efectivo al mismo.

Que, más de la mitad de la población en Bolivia, es cuenta propista, por ende no puede demostrar a través de una dependencia obrero patronal, ingresos económicos estables que lo puedan convertir en sujeto de crédito para acceder a un crédito y financiar la compra de un terreno, la construcción o mejora de una casa, ni mucho menos el acceder a un financiamiento para el acceso a servicios básicos, ya que estos extremos no son prioridad para los entes financieros (Bancos, Fondos Financieros Privados, Mutuales entre otros).

Que, al no existir políticas públicas de promoción, reconocimiento y realización de este derecho humano, (desde su análisis como derecho y

no como tema), se ahonda la brecha de déficit no sólo habitacional sino de seguridad de los mismos hogares, ya que la precariedad ya sea legal (falta de título de propiedad) y la falta de materiales adecuados y asesoramiento técnico para la construcción de nuevas viviendas, incide en que en Bolivia no exista un verdadero desarrollo humano sostenible.

Que el hacinamiento repercute profundamente en violencia intrafamiliar y doméstica, ya que la inseguridad habitacional provoca inestabilidad hasta volitiva y de interrelación en la pareja casada o de unión libre (concubinato), es por ende que se puede demostrar que al dar estabilidad en vivienda se incide en estabilidad familiar, el arraigo y pertenencia del hogar y del lugar donde se habita.

Que, aparentemente los movimientos de los sin tierra o los denominados sin techo responde a que al no existir políticas eficaces de acceso a la tierra o a la vivienda para sectores desposeídos o no sujetos de crédito, estos movimientos han adoptado mecanismos no legales o de toma de tierras de hecho, con el justificativo de que se tratarían de tierras o predios ociosos que no responden a función económica social alguna y que en función a una "justicia social" , esas tierras deberían ser revertidas al Estado y ser repartidas entre aquellos que sí quieren trabajarlas o aquellos que sí quieren habitarlas, el justificativo aparentemente es legítimo , pero debemos recordar que el respeto a la ley es la base de una convivencia pacífica, por lo que las autoridades llamadas por ley para identificar, revertir o en su caso establecer políticas de desarrollo de la vivienda accesible y digna, sea oportuno, pronto y legal; esto en coordinación con las municipalidades y con un efectivo control social por parte de los mismos actores de los movimientos precitados.

Que, a través de la implementación del Folio Real en la inscripción del derecho propietario, (bienes inmuebles) tratándose esto de un avance en cuanto a la identificación eficaz del derecho propietario y, por ende evitando superposiciones o ilícitos relacionados a la venta fraudulenta de predios (loteamiento, posesión , estelionato, partidas flotantes y símiles), por lo que

es necesario que tales iniciativas, sean profundizadas y desarrolladas a través de acciones de fortalecimiento a estas entidades, tanto en el desarrollo de recursos humanos cualificados, suficientes y con el material técnico adecuado para el desenvolvimiento de una eficaz actividad.

Que de acuerdo al principio de interdependencia de los derechos humanos, la violación del derecho a la vivienda involucra al resto de los derechos, por lo tanto el Estado boliviano al no demostrar los esfuerzos suficientes o hasta el máximo de sus posibilidades, se está comportando como un Estado "violador" de derechos humanos.

Que, el derecho humano a la vivienda debe ser incluido expresamente en la Constitución Política del Estado como derecho fundamental, mas halla de las interpretaciones teleológicas del art. 35 del mencionado cuerpo legal fundamental.

Por lo que de la revisión realizada a las actuales condiciones de la vivienda en el país que son las bases objetivas para medir el impacto de las acciones y políticas implementadas que son las que en definitiva garantizan la realización del Derecho Humano a la Vivienda, se puede concluir también que:

1.- Adecuación de la Políticas Públicas a la Problemática de la Vivienda

La intervención de los sucesivos gobiernos en la atención de la Vivienda tiene una tendencia a desconocer en la práctica lo que su propia información estadística y de indicadores de habitabilidad le muestra. Definitivamente el déficit cuantitativo de la vivienda no es el problema fundamental pero si la calidad de habitabilidad traducidas en altos niveles de hacinamiento, precariedad constructiva, déficit en la cobertura de sistemas sanitarios de alcantarillado, deficiente calidad y altos costos de los servicios básicos privatizados por las transnacionales y sistemas ineficientes de recolección de basura.

Las políticas y acciones del Estado tienen un marcado sesgo en la atención del déficit cuanti-

tativo que es el que garantiza una evidente participación privada en la construcción de viviendas que no responden en muchos casos a las necesidades de los destinatarios.

2.- Con relación a las visiones que prevalecen sobre la Vivienda

Existe una dicotomía que dificulta entender que el acceso a una vivienda digna es un derecho humano inalienable e irrenunciable y por tanto exigible, estas son:

- a) La Vivienda como necesidad social o simple mercancía, en las percepciones y visiones del Estado, las multilaterales y alguna Cooperación Internacional prevalece la concepción de la vivienda mercancía sujeta a los designios del mercado.
- b) La dicotomía entre lo privado y público lo que restringe la actuación del Estado ya que su inversión debe focalizarse a los espacios públicos y no a favorecer o constituir el patrimonio de los privados. Esta visión no comprende que por la situación de pobreza, marginalidad y exclusión generada por el sistema y modelo económico la mayoría de los "privados" no logran cubrir sus necesidades básicas y mucho menos las de vivienda y si lo hace sacrifican necesidades de igual jerarquía para la vida de las personas como la alimentación, la educación, la salud, saneamiento básico y muchos otros.

Dado que los marcos normativos, las políticas y las acciones parten de una visión y conceptualización determinada, se hace necesario implementar estrategias de sensibilización difusión sobre el Derecho Humano a la Vivienda para que la propia población organizada asuma a la falta de vivienda y/o su mala calidad de habitabilidad como una necesidad social fundamental.

3.- Con relación a los marcos normativos de reconocimiento del Derecho Humano a la Vivienda

No existe un reconocimiento explícito y concreto en la legislación Boliviana sobre este derecho humano se entiende implícito lo que dificulta su

exigibilidad. Por lo que resulta fundamental que las entidades abocadas a los derechos humanos en nuestro país promuevan e impulsen iniciativas desde la sociedad civil para impulsar una Ley que de reconocimiento a este derecho que por sus aspectos vinculantes tiene

4.- Con Relación a las Políticas de Vivienda y otras acciones que garanticen la realización del Derecho a la Vivienda

No existe una política de Estado pero si una misma visión que comparten los que gobiernan el país, por lo que las acciones (Programas, Planes, Proyectos) implementados hasta la fecha no garantizan las condiciones de acceso para la población de menores ingresos a ninguno de los componentes requeridos para la vivienda como el acceso a suelo urbano seguro y a costos razonables, acceso a financiamiento adecuado orientado a las mayorías poblacionales, normas y reglamentos municipales que apoyen a la gente que autoproduce sus viviendas, asistencia técnica, legal y de gestión.

5.- Barreras que deben ser superadas para avanzar tanto en el reconocimiento, exigibilidad y realización del Derecho Humano a una Vivienda Adecuada

a) Los niveles crecientes de pobreza expresados por los bajos ingresos y la falta de empleo son el obstáculo principal para el logro de los objetivos de la vivienda si el enfoque es exclusivamente de mercado.

b) En todos los niveles y actores no existe una conciencia clara sobre la existencia de este derecho

c) Inestabilidad y debilidad del sector vivienda que influye en la continuidad de acciones.

d) Hay obstáculos económicos, tecnológicos e institucionales a todos los niveles del gobierno. Todavía no hay una buena gobernabilidad con transparencia, simplificación de los procedimientos y rendición de cuentas.

Que, las actuales políticas de acceso a la vivienda sea a partir de supuestos subsidios para ciertos segmentos de la sociedad (económicamente estables), de clase media o "superior", no permiten un acceso al ejercicio de un derecho humano, es decir a la vivienda digna, para más del 52 % de la población económicamente activa (INE – Censo 2001).

El ejercicio de un derecho no es una concesión del Estado es una obligación de este hacia su población, solo por el hecho de su misma existencia, y se basa en la función de servicio del primero en relación al segundo.

"Lo único necesario para que un derecho humano sea violado o postergado en su ejercicio o acceso eficiente es que quien pueda exigirlo no lo haga" (adaptación de Burke).

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN BOLIVIA



AUTOR: CENTRO BOLIVIANO DE INVESTIGACIÓN Y ACCIÓN EDUCATIVAS (CEBIAE)

137

INTRODUCCIÓN

Considerar la interrelación e interdependencia de los distintos tipos de derechos es algo particularmente relevante para América Latina y Centro América, toda vez que se sabe que no basta con la proclamación formal y constitucional de los derechos humanos, cívico político, sino sobre todo su ejercicio, para afectar las desigualdades, exclusión, discriminación e injusticia existentes en las sociedades.

Se trata entonces de considerar el ejercicio del derecho a la educación como un pilar importante del desarrollo de la condición humana que debe ser alcanzado en ese amplio marco de comprensión de los derechos humanos.

Es ubicar el derecho a la educación en una lectura que contempla la situación del hombre en este siglo, en el que el trabajo educativo y de creación de conciencia sobre derechos humanos debe estar fundamentada en una nueva mirada, en el desarrollo de la capacidad de ejercicio de una nueva ciudadanía, que promueva a distintos niveles de la sociedad de manera no violenta, una participación activa y decidida en las decisiones respecto al orden social deseable.¹

El derecho a la educación, un tema poco abordado, difundido y debatido en Bolivia, requiere la apertura de espacios de amplio debate tanto en su conocimiento, análisis, reflexión y sobre todo a la construcción de propuestas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación, consecuentemente el mejoramiento de la calidad de vida y la construcción de una sociedad más justa y equitativa para todos y todas.

El presente trabajo tiene como propósito contribuir al análisis y debate del estado de situación del derecho a la educación en Bolivia. El contenido hace énfasis en la situación del analfabetismo, acceso y permanencia en la educación primaria y, algunos factores asociados a la calidad de la educación, los mismos toman en cuenta los dispositivos legales y los avances en su implementación. Cabe señalar que el estudio debe ser considerado sólo un avance en el análisis de la temática, en tanto su abordaje desde la perspectiva de los derechos es sumamente complejo, más aún viendo las características socioeconómicas, culturales y políticas del contexto boliviano.

Este trabajo ha sido realizado por el Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas, a través de su Programa de Servicios Educativos, en esta ocasión, conformado por Nora Mengoa y María Oviedo.

I. ACUERDOS Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN²

Dada las grandes contradicciones sociales económicas culturales, políticas e ideológicas en la que está inmersa la humanidad en el mundo, el Derecho a la Educación es un tema que ha preocupado y preocupa permanentemente, causando a la vez tensiones expresadas en guerras y otro tipo de manifestaciones sociales, donde los canales de solución planteados no siempre han logrado ni logran resolverlos.

En estos intentos de búsqueda de soluciones a las grandes diferencias sociales en educación en el mundo, el Derecho a la Educación en el mar-

¹ Salvat B., Pablo. Doctor en Filosofía. Profesor y Coordinador del Programa Ética y Derechos Humanos. ILADES/Universidad Alberto Hurtado. Santiago Chile.

² Capítulo Boliviano de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo. Sistema de Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2002. La Paz

co de los Derechos Humanos es un aspecto que ha sido contemplado, en las grandes Conferencias Mundiales convocadas por el Sistema de Naciones Unidas, del que se desprenden recomendaciones a fin de que en las constituciones políticas de los Estados se consideren como obligaciones a ser cumplidas con las sociedades de cada país.

En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos del año 1948, en el enunciado del artículo 26 señala: *“Tenemos derecho y obligación de ir a la escuela, aprender un oficio o estudiar en la universidad. El Estado debe ofrecer enseñanza primaria gratuita”*.

En el año internacional de la alfabetización, 1990, se lleva adelante un evento muy importante para los avances de la educación en el mundo y sobre todo en los países en desarrollo, la **Conferencia Mundial sobre Educación para Todos** celebrado en Jomtien (Tailandia), se Declara Universalizar la Educación Básica, con el fin de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de las personas, haciendo un llamado a todo los países a cumplir esta declaración, a partir de políticas educativas favorables a este propósito.

Transcurrida una década de la declaración de Jomtien, en el año 2000 Foro Mundial de Educación realizado en Dakar (Senegal), se examinan los resultados alcanzados en dicho período y una de las principales conclusiones fue que *“la meta nuevamente tendió a centrarse en los indicadores de acceso y matrícula, con escasa atención en la retención y aprendizaje efectivo de los conocimientos”*, elementos esenciales de la visión y metas acordadas.

En consecuencia, en el Marco de Acción surgido del Foro, la Comunidad Internacional contrajo el compromiso de lograr la educación básica para todos los ciudadanos y ciudadanas, con base a los objetivos siguientes:

- I) Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y desfavorecidos.
- II) Velar porque antes del año 2015 todos los

niños y niñas, sobre todo los que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;

- III) Velar porque las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa;
- IV) Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente;
- V) Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a los jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.
- VI) Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocido y medible, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

Sobre el cumplimiento de lo señalado, los países deben presentar cada cuatro años un informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en lo posible un solo documento de sociedad civil y Estado. De lo cual se desprenden recomendaciones, los que se convierten en programa/s de vigilancia y control social hacia el Estado, en tanto dure el tiempo de realización de su futuro informe.

En consecuencia, la presentación del próximo informe país esta previsto para el año 2005 en el que se dará cuenta de los cambios producidos como resultado de la aplicación del Pacto Inter-

nacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).

1.1. A PROPÓSITO DE LA PRESENTACIÓN DEL PRIMER INFORME DE BOLIVIA AL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE NACIONES UNIDAS EN GINEBRA³

Pese a la sugerencia de presentación de un solo informe concertado entre Estado y Sociedad Civil por país, el Estado boliviano y las Organizaciones de la Sociedad Civil presentaron informes de manera independiente.

Respecto a la presentación del informe presentado por el Estado, una de las observaciones al informe fue que "desde la ratificación del PIDESC, el Estado dejó pasar 17 años para la presentación del primer informe; al mismo tiempo lo consideró poco preciso, en vista que las respuestas a las preguntas planteadas por el Comité, hacían referencia a la normativa en vigencia antes que a resultados logrados en la aplicación".

Por su parte las organizaciones de la sociedad civil integradas por el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, la Oficina Jurídica de la mujer (presentación del CLADES) y la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, presentaron un informe sobre la base de temas de interés del Comité entre ellos: la situación del analfabetismo, y la cobertura lograda en educación primaria. Respecto al analfabetismo se planteó la preocupación por la vigencia del analfabetismo funcional como problema latente y la falta de políticas de Estado para encararla. En el tema cobertura en educación primaria se señaló haber logrado la meta propuesta, sin embargo ello no resuelve los problemas de deserción, repetición, coeficiente de eficiencia, índices de transición de la primaria a la secundaria y fundamentalmente, la baja calidad latente en la educación boliviana.

En este análisis, es importante señalar que las preguntas formuladas por el Comité sobre el tema educación están centradas en resultados relacionados a indicadores de acceso a la educación, no así a indicadores de logros en la calidad de la educación de los países. Lo cual, parece ser una limitación para analizar y evaluar los cambios producidos con la implementación de las políticas educativas, aspecto que debía ser contemplado en el tema Derecho a la Educación, al no ser así, se estaría suscitando un retroceso en la concepción de Educación Para Todos y Todas planteada en la Conferencia Mundial de Jomtien. Ello requiere empezar a definir indicadores de evaluación de los resultados en la calidad de la educación, más allá de los considerados en cantidad como meta de logro.

1.2. PRINCIPALES MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN DEL COMITÉ RESPECTO A LOS DERECHOS A LA EDUCACIÓN EN BOLIVIA META AL 2015

De conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto⁴, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, plantea como temas pendientes motivo de preocupación para el caso boliviano los siguientes:

- *El analfabetismo, especialmente el que afecta a la población indígena, en particular la ubicada en el ámbito rural, donde la incidencia es mayor en la población femenina.*
- *El acceso insuficiente a la educación básica, siendo la población más afectada la población indígena y las mujeres en particular.*
- *Las limitadas posibilidades que tienen los indígenas de una educación escolar en los idiomas vernáculos.*
- *La no asistencia a la escuela del 70% de niños y niñas de 9 años de edad.*

En este sentido, las sugerencias y recomendaciones para la presentación del segundo informe que debe efectuarse en Junio del 2005, se plantea contemplando a la vez los considerados en

³ Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo / Herramientas de exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Paz, 2003. Págs 129, 130, 153.

⁴ Capítulo Boliviano de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo / Sistema de Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. - Observaciones finales al Estado Boliviano. 2002. Págs: 9, 11 al 18.

⁵ Idem

el Protocolo de San Salvador firmado en 1988. Las recomendaciones son las siguientes⁵:

El Comité recomienda que Bolivia:

- *Tome explícitamente en consideración el Pacto en la aplicación de las políticas, los programas y los proyectos que dimanen de su documento de estrategia de lucha contra la pobreza.*
- *Que adopte medidas correctivas contra la marginación y la discriminación de las poblaciones indígenas en todos los sectores de la sociedad.*
- *Que de prioridad a la educación en su presupuesto, establezca programas de alfabetización de adultos, en especial en las zonas rurales, y haga esfuerzos para incrementar los niveles de asistencia escolar de los niños menores de 9 años. A este respecto se insta al Estado Parte a que aplique un amplio plan nacional de educación para todos, como se anticipa en el párrafo 16 del Marco de Acción de Dakar, teniendo presente las observaciones generales No 11 y No 13 del Comité.*

Vistas las recomendaciones del Comité, se puede apreciar que nuevamente la preocupación en el Derecho a la Educación Para Todos y Todas está centrada en el acceso a la educación escolar y en particular por el sector de población que muestra mayores condiciones de pobreza, que en el caso boliviano viene a ser la población indígena y en particular el sector femenino. Dado el planteamiento del comité, surge la pregunta:

¿Qué de la concepción de educación para todos

planteada en la Conferencia Mundial de Jomtien?, parece que la concepción tiende a restringirse de educación para todos a un proceso profundizado en niños y niñas, de competencias para la vida a educación básica hasta el cuarto grado y sobretodo de un discurso ambicioso a una práctica reducida. Situación que debería ser motivo de preocupación para quiénes, vienen promoviendo la discusión y el debate acerca del ejercicio de los Derechos a la Educación como elemento indispensable para el desarrollo de la condición humana.

Las recomendaciones planteadas al Estado boliviano, se enmarcan sobre todo en la Ley 1565 de Reforma Educativa, que contempla en estos últimos 10 años una importante batería de resoluciones, reglamentos y decretos supremos que apoyan a un Programa de Reforma Educativa. Asimismo en la década de 1990, estas se apoyan en leyes que profundizan una segunda generación de reformas estructurales del Estado.

1.3. METAS DEL PROGRAMA DE REFORMA EDUCATIVA

Para iniciar el proceso de Reforma Educativa, se ha establecido un marco general de política pública de "largo aliento para el sector educativo" que se traduce en tres metas que de uno u otro modo retoman los acuerdos y recomendaciones internacionales tanto en metas como ámbitos del Programa de Reforma Educativa PRE que se pueden ver en el cuadro que se presenta a continuación⁶:

Programa de Reforma Educativa	
Metas del Programa	Ámbitos del Programa
<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad de la educación • Mayor cobertura escolar • Mayor eficiencia en la inversión educativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformación y mejoramiento de la calidad educativa. • Transformación y fortalecimiento institucional

Para mayor información, a continuación se exponen cada una de las metas que se traducen en acciones que el Estado viene realizando desde 1996.

La meta inicial es **mejorar la calidad de la educación** para alcanzar niveles adecuados de calidad del servicio educativo y, de esta manera, brindar mejores oportunidades a los/as niño-

⁶ Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaria Nacional de Educación. Subsecretaría de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria. Memoria Institucional. Programa de Reforma Educativa. La Paz, 1997.

s/as en el futuro; debe ser capaz de conseguir los siguientes objetivos:

- Lograr que cada vez más alumnos del sistema fiscal alcancen los resultados escolares planteados por el currículo, en términos de conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias.
- Lograr que los resultados del proceso de enseñanza –aprendizaje en la educación fiscal, sean competitivos con los de la educación privada en el país y la educación de los países vecinos.
- Lograr que el rendimiento escolar de grupos vulnerables se acerque al promedio de cobertura de grupos más privilegiados (las mujeres y los grupos étnicos)

El Programa de Reforma Educativa logrará mejorar la calidad educativa:

- Mejorando el equipamiento de las escuelas.
- Mejorando la infraestructura
- Capacitando a los maestros en las propuestas pedagógicas y curriculares.
- Adecuando la propuesta curricular a las necesidades básicas de aprendizaje.
- Ampliando la participación de la sociedad civil en la educación.
- Atendiendo las necesidades de los grupos en situación desfavorable a través de la educación intercultural bilingüe y el enfoque de género en la educación.

La segunda meta, **ampliar la cobertura escolar**, significa que la educación primaria, fiscal y gratuita debe llegar hasta el último niño – niña bolivianos. Pero, además de ingresar al sistema, debe permanecer y finalizar el nivel.

Desde el Programa, la cobertura tiene tres dimensiones:

- **Cobertura poblacional**

Lograr que todos los niños y niñas, cuyos padres de familia no quieren o no pueden acudir a los servicios de educación privada, reciban por lo menos ocho años

del ciclo completo de educación primaria.

- **Cobertura individual (por niño escolarizado)**

Lograr que todos los alumnos del sistema fiscal reciban la cantidad necesaria de servicios de educación (días de clase efectivamente realizados) para garantizar los resultados deseados.

- **Equidad de cobertura(entre diferentes grupos sociales)**

Lograr que la cobertura educativa de grupos vulnerables, tanto poblacional como individual, se acerque al promedio de cobertura de grupos más privilegiados.

Esta última dimensión está orientada a afectar procesos de discriminación social evidentes en los servicios de educación fiscal, como las diferencias de género y la discontinuidad educativa que se expresa de manera más contundente en el área rural.

La tercera meta vinculada con las anteriores, **mayor eficiencia en la inversión educativa**, plantea que no se puede atender a todos los niños y niñas bolivianas, si no se atienden las limitaciones presupuestarias a partir de los siguientes objetivos:

- Reducir los costos directos e indirectos de los servicios de educación fiscal para los padres de familia, de manera que su aporte constituya un precio atractivo en relación con la cantidad y calidad de servicios.
- Incrementar la eficiencia en el uso de recursos fiscales en educación.

Según las metas propuestas por el Programa de Reforma Educativa se hace evidente que el Estado se ha planteado como estrategia de búsqueda de la equidad educativa nacional, la atención prioritaria a la educación primaria.

1.4. ESTRATEGIA BOLIVIANA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA⁷ Y COMPROMISOS EN EDUCACIÓN.

En la séptima reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (PROMED-LAC VII) que tuvo lugar en Cochabamba (Marzo 2001), se analizaron los resultados de la evaluación de las políticas educativas en los últimos 20 años y las perspectivas educativas en la región para los próximos 15 años, en la que los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe reiteran su compromiso de alcanzar una escolaridad básica para todos, de alfabetizar a la población de jóvenes y adultos y completar las reformas necesarias para mejorar la calidad y la eficacia en la educación.

En el ámbito nacional, para dar respuesta a la reducción de la pobreza bajo un marco participativo, Bolivia optó por un "Diálogo Nacional" realizado entre junio y agosto del año 2000. El Diálogo Nacional fue concebido como la esfera pública donde actores de la sociedad, territoriales y funcionales, junto a actores del sistema político acordaron una política de Estado para combatir la pobreza y la exclusión social. Además este evento contribuyó al desarrollo de la democracia participativa y fortaleció la relación entre sociedad civil y el sistema político.

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) nace del Diálogo Nacional, y tiene como objetivo: "disminuir la pobreza a través de políticas económicas y sociales, con énfasis en la población con más carencias y generar mayor equidad a favor de los grupos étnicos y pueblos indígenas, la equidad de género y el aprovechamiento sostenible de recursos naturales preservando el medio ambiente".

La EBRP se constituye en un marco para dirigir las políticas públicas en torno a la reducción de la pobreza, reconociendo explícitamente que la pobreza extrema se encuentra en el área rural dispersa, donde la mayor exclusión social es contra los indígenas y campesinos, por esa razón, se definen las siguientes acciones de lucha contra la pobreza con énfasis en el área rural:

- La generación de oportunidades de empleo e ingresos para los pobres;
- Elevar las capacidades productivas enfatizando la educación y salud;
- Aumentar la seguridad y protección y;
- Propiciar una mayor participación e integración.

Para el desarrollo de la capacidad productiva de lo pobres se implementan políticas específicas relacionadas con 1) Mejorar la calidad y acceso al servicio de educación (especialmente de la educación primaria), este componente contempla la ejecución del Programa de Reforma Educativa 2) Mejorar las condiciones y acceso a los servicios de salud; y 3) Mejorar las condiciones de habitabilidad.

Las principales contribuciones de la EBRP al sector educación están reflejados fundamentalmente en:

- La asignación progresiva de recursos al sector educativo.
- La creación del Fondo Solidario Municipal que permitió aliviar el déficit de maestros.

El Plan de gobierno para el período 2002 – 2007, denominado "Plan Bolivia", propone sacar al país de la crisis económica y mejorar las condiciones de vida, sobre todo de los más pobres. Los lineamientos del Plan Bolivia del

⁷ Ministerio de Educación Cultura y Deportes / Estrategia de la Educación Boliviana 2004 - 2015.

gobierno actual son un complemento a la EBRP y a la Reforma Educativa, a través de la implementación de la beca futuro, créditos educativos y condiciones que permitan el acceso universal y de calidad a la formación por parte de las niñas y jóvenes de Bolivia, con énfasis especial en la incorporación de servicios de tecnología e informática al proceso educativo.

Asimismo, existe el compromiso de convocar a un nuevo Diálogo Nacional el año 2003, que tendrá por objetivo evaluar los avances y perspectivas de la EBRP. Los principios planteados en la Estrategia se mantendrán en el largo plazo aunque priorizarán los aspectos relativos a la productividad y competitividad del país. Bajo este marco, la Reforma Educativa se concibe como una política de Estado dirigida no sólo a mejorar la eficiencia y equidad del sistema educativo sino también a promover la calidad de la educación de la población para apoyar a la productividad y competitividad.

1.5. ESTRATEGIA DE LA EDUCACIÓN BOLIVIANA 2004 - 2015

Las declaraciones Regionales y Mundiales sobre "Educación Para Todos", retomadas en la EBRP y el Plan Bolivia resultan ser el marco para las medidas de política educativa a ser adoptadas por el Estado Boliviano, en este sentido, la últi-

ma medida pendiente a implementar es la estrategia de la educación boliviana propuesta para los años 2004 – 20015 planteada por el Ministerio de Educación y puesta a consideración de la sociedad civil. La propuesta contenida en la estrategia contempla diversas medidas de política a ser tomadas en cuenta en torno al mejoramiento de la calidad de la educación en el país en sus diferentes modalidades: inicial, primaria, secundaria, superior y alternativa, las cuales requerirán otro estudio desde la perspectiva del seguimiento al cumplimiento del derecho a la educación en Bolivia. En esta ocasión sólo se retoma los aspectos vinculados al tema de preocupación de este estudio, por lo tanto la información que viene a continuación está limitada al interés de conocer las medidas de políticas educativas más generales (misión, visión) y en específico las referidas a la disminución del analfabetismo y el derecho a la educación en el nivel primario.

Misión: Mejorar la calidad pertinencia, acceso y permanencia a una educación equitativa, que mejore las condiciones de vida y las capacidades productivas y competitivas de los bolivianos (as)

Visión: Todos los bolivianos(as) tienen una educación básica y formación profesional participativa y eficiente que responden a las demandas de desarrollo económico, social, científico y tecnológico en el mundo.

1.5. INDICADORES MISIÓN

Descripción del indicador	Año base	Valor en la base	Meta 2005	Meta 2010	Meta 2015
Años promedio de escolaridad para población joven(15-24 años) y joven y adulta (15-65 años)	2001	9.0	9.6	11.0	12.0
		8.0	8.4	9.2	10.0
Porcentaje de personas con 12 años o más de escolaridad (20 a 30 años) y (20 a 65 años)	2001	45.9 %			
		34.0 %			

Indicadores objetivo estratégico 1

Educación de calidad que responda a las necesidades básicas de aprendizaje de los niños y adolescentes.

144

Descripción del indicador	Año Base	Valor en el año base	Meta 2005	Meta 2010	Meta 2015
Cobertura Bruta del nivel Inicial	2001	48.6%	51.0%	53.1%	54.4%
Cobertura Neta del nivel inicial	2001	38.3%	43.0%	47.5%	51.0%
Porcentaje de niños del nivel inicial con el nivel de logro insuficiente en lenguaje	1999	14.9%			11.2%
Porcentaje de niños del nivel inicial con el nivel de logro insuficiente en matemática	1999	10.4%			7.3%
Porcentaje de niños del nivel inicial con el nivel de logro insuficiente en psicomotricidad.	1999	9.8%			7.8%
Cobertura Bruta del nivel Primario	2001	107.7%	108.7%	109.8%	111.0%
Porcentaje de alumnos de 8vo de primaria con nivel de logro insuficiente en lenguaje	2001	97.0%	97.6%	98.3%	99.1%
Porcentaje de alumnos de 8vo de primaria con nivel de logro insuficiente en matemática	1998	35.7%			25.1%
Tasa de término Bruta a 8vo de Primaria	2001	71.5%	77.1%	86.3%	88.8%
Tasa de término Neta a 8vo de Primaria	2001	26.4%	29.3%	34.1%	35.4%

Algunos resultados esperados: Objetivo 1.

- Todos los adolescentes de 13 años concluyen una educación primaria de calidad hasta el año 2015.
- Mayor asistencia y permanencia de niños en las escuelas debido a los incentivos a la demanda por educación hasta el año 2015.
- Aplicación del nuevo currículo intercultural en el 100% de las escuelas de inicial y primaria hasta el año 2007.
- Incremento de 72 a 120 horas pedagógicas en los cursos de 1º a 6to de primaria y 86 a 124

horas en los cursos de 7º y 8vo de primaria hasta el año 2007.

- Capacitación a los maestros de educación inicial y primaria y profesionalización de todos los maestros interinos hasta el 2007.
- Todos los maestros de inicial y primaria son incorporados al nuevo sistema de remuneración hasta el año 2015.
- Mejoramiento de la infraestructura y equipamiento adecuados y suficientes en respuesta a las necesidades de cobertura y calidad de la educación hasta el año 2015.

Indicadores Objetivo 2

Descripción del indicador	Año Base	Valor en el año base	Meta 2005	Meta 2010	Meta 2015
Tasa de analfabetismo de la población entre 15 y 24 años.	2001	2.6%	2.0%	1.2%	0.3%
Tasa de analfabetismo entre la población 15 y 65 años	2001	11.00%	8.4%	5.0%	1.4%

Nota. entre los indicadores del objetivo 2, se recuperaron sólo los referidos a alfabetización objeto del presente análisis.

Antes de la realización del próximo informe país (2005), se nos presenta un importante desafío. De ahora hasta entonces debemos demostrar mucha capacidad política para aprovechar las condiciones que la coyuntura brinda, impulsando procesos en los que las instituciones del Capítulo, accionen sus campañas según sus especificidades y temáticas.

II. ESTADO DE SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BOLIVIANA. AÑOS 2000, 2001

Comparando algunos indicadores de inver-

sión y resultados de la educación boliviana con otros países de América Latina, se observa que por ejemplo, el analfabetismo, en Bolivia y Brasil tienen un mayor porcentaje, respecto a Chile, Argentina Paraguay, Uruguay y Costa Rica. Otro indicador es el de inversión por alumno en el nivel primario, en este caso, Bolivia invierte un 11% similar a otros países. Con referencia a la inversión en el nivel superior, Brasil, Bolivia y Costa Rica asignan porcentajes significativamente altos respecto a otros países.

Cuadro N° 1
Comparación internacional de indicadores generales de educación ⁸

Indicadores	Bolivia		Chile		Argentina		Paraguay		Brasil		Uruguay		Costa Rica	
	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año
1 Tasa Analfabetismo	13.3%	2000	4.5%	1999	3.1%	2000	6.7%	2000	14.7%	2000	3.0%	1995	4.4%	2000
2 % Gasto respecto PIB	5.1%	2000	3.9%	1998	4.5%	1999	4.8%	2000	5.1%	1999	3.3%	1996	5.3%	1998
3 Inversión por alumno Nivel Primario	11%	1998	13%	1998	11%	1998	11%	1998	11%	1998	8%	1998	20%	1998
4 Inversión por alumno Nivel Superior	52%	1998	23%	1998	20%	1998	-	-	83%	1998	19%	1998	37%	1998
5 Relación alumno docente Nivel Primario	25	2001	33	1999	18	1998	16	1997	25	1998	20	1996	25	2000

Fuente: Sistema de Información Educativa SIE, Ministerio de Educación Bolivia Estadísticas e indicadores de la educación, 1990/99 UNESCO "Situación Educativa 1980 - 2000", UNESCO
Elaboración: Dirección de Análisis

Pese a los esfuerzos realizados por Bolivia en la asignación presupuestal de 5.1% respecto al PIB y comparando con otros países, se

puede apreciar que la diferencia es poco significativa; lo cual no quiere decir que la inversión en educación en todo los países esté favorecien-

⁸ Ministerio de Educación Cultura y Deportes. Estrategia de la Educación Boliviana 2003

do mayores niveles de educación equitativa en la población y mucho menos el mejoramiento de la calidad, problema que todavía esta latente y pendiente de ser resuelto por las políticas educativas de todos los países.

Según la información reportada por el Ministerio de Educación en el documento Estrategia de la Educación Boliviana 2004 – 2015, los indicadores de avance y resultado de aplicación de la Ley de Reforma Educativa, más representativos en el tema educación se manifiestan en el gasto público asignado al sector educación en el año 2001, que corresponde a un 5% del PIB y 21% del Tesoro General de la Nación, lo cual, considerando las grandes demandas educativas del país, todavía no logra cubrir la educación primaria considerada como prioridad en la educación básica boliviana.

La aplicación de esta política presupuestaria en la educación al año 2001 arrojan como indicadores de resultados en la educación básica, un 13% de población en situación de analfabetismo, un promedio de 7.7 años de escolaridad de población en edad escolar, un 46% de población que asiste a la escuela primaria en condición de extraedad y, de un 20% de docentes interinos de un total de 107.000 que atienden la educación primaria.

2.1. LEGISLACIÓN GENERAL DE LA EDUCACIÓN.

La transformación educativa en Bolivia, se inicia con la aprobación de la Ley 1565 de Reforma Educativa que fue promulgada el 7 de julio de 1994, así como sus Decretos Supremos que reglamentan la ejecución desde febrero del año 1995.

La Ley⁹ en su Título I plantea las bases y fines de la educación boliviana, señalando en su Artículo 1º las bases bajo las cuales se estructura la educación boliviana y entre 11 de ellas se recupera seis que se consideran centrales para el presente análisis:

1. Es la más alta función del Estado, porque es un derecho del pueblo e instrumento de libe-

ración nacional y porque tiene la obligación de sostenerla, dirigirla y controlarla, a través de un vasto sistema escolar.

2. Es universal, gratuita en todos los establecimientos fiscales y obligatoria en el nivel primario, porque contiene postulados democráticos básicos y porque todo boliviano tiene derecho a igualdad de oportunidades.
3. Es democrática, porque la sociedad participa activamente en su planificación, organización, ejecución y evaluación, para que responda a sus intereses, necesidades desafíos y aspiraciones.
4. Es nacional, porque responde funcionalmente a las exigencias vitales del país en sus diversas regiones geográfico culturales, buscando la integración y la solidaridad de sus pobladores para la formación de la conciencia nacional a través de un destino histórico común.
5. Es intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad socio – cultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos, hombres y mujeres.
6. Es derecho y deber de todo boliviano, porque se organiza y desarrolla con la participación de toda la sociedad sin restricciones ni discriminaciones de etnia, de cultura, de región, de condición social, física, mental, sensorial, de género, de credo o de edad.

Con base a la aprobación de la Ley de Reforma Educativa, el poder Ejecutivo emite los Decretos Supremos que reglamentan su aplicación, los cuales dan las pautas para el funcionamiento del Sistema Educativo en los aspectos que a continuación se señalan:

Decreto Supremo 23949: Reglamento sobre Órganos de Participación Popular, regula la participación de los órganos representativos en pro de una mejor calidad de vida y de cara a fortalecer los instrumentos políticos y económicos necesarios en la educación. Entre los órganos de representación se consideran: Las Juntas escolares como órganos de decisión, los Consejos Departamentales de Educación, Consejos de Pueblos Originarios, el Consejo de Educación y el Congreso Nacional de Educación como órganos consultivos.

⁹ Ministerio de Educación Cultura y Deportes. Nuevo Compendio de legislación sobre la Reforma Educativa y leyes conexas. Octubre 2001

Decreto Supremo 23950: Reglamento sobre Organización Curricular sustentado en la heterogeneidad ecológica, socioeconómica, socio lingüística, sociocultural y regional del país y en la necesidad de otorgar mayores responsabilidades y autonomía de gestión a las diversas regiones etnoculturales y reparticiones político geográficas del país. Reglamenta la nueva estructura de organización curricular correspondiente al Nivel Pre – escolar, Nivel de Educación Primaria, Nivel de Educación Secundaria, Nivel de Educación Superior y Educación Alternativa, De la Gestión curricular, De las normas generales de evaluación.

Decreto Supremo 23951: Reglamento sobre Estructura Administrativa Curricular, que constituye la línea de autoridad dentro del Sistema Educativo Nacional, en tanto sus objetivos fijados por el código de la educación son: garantizar el desempeño de la más alta función del Estado generando un ambiente adecuado y condiciones propicias para que los actores de la Educación logren sus objetivos con eficiencia, y planificar, organizar, orientar y evaluar el proceso educativo en todas las áreas, niveles y modalidades del Sistema, facilitando y promoviendo la Participación Popular en todo el proceso educativo. Reglamenta el funcionamiento de la estructura administrativa en sus niveles Central, Departamental, Distrital, Sub-distrital, Núcleo Educativo y Unidad Educativa.

Decreto Supremo 23952: Reglamento sobre Estructura de Servicios Técnico Pedagógicos y de Administración de Recursos, presta apoyo técnico y administrativo a las Estructuras de Administración Curricular y de Participación Popular en el desarrollo de la gestión educativa y en el funcionamiento del sistema educativo nacional, tanto a nivel Central, Departamental y en casos necesarios en el nivel sub-distrital.

Otros Decretos Supremos conexos

- *Decreto Supremo 25273: Organización y Funciones de las Juntas Escolares, de Núcleo y Distrito, emitido el 8 de enero de 1999.*
- *Decreto Supremo 25232: Organización, Atribuciones y Funcionamiento del Servicio De-*

partamental de Educación- 27 de Noviembre de 1998

- *Resolución Ministerial 162/01: Reglamento de Administración y Funcionamiento para Unidades Educativas de los Niveles Inicial, Primario y Secundario – 4 de abril 2001*
- *Decreto Supremo 23968: Reglamento sobre las carreras en el Servicio de Educación Pública*
- *Decreto Supremo 25255: Administración del Personal del Servicio de Educación Pública, emitido el 18 de diciembre de 1998.*
- *Decreto Supremo 25281: Contratación temporal de maestros jubilados egresados de normales profesionales emitido el 30 de enero de 1999.*

Las bases señaladas vienen regulando el funcionamiento del Sistema Educativo Boliviano a partir del año 1995, siendo importante señalar que los dispositivos legales no necesariamente garantizan un cambio en las concepciones y prácticas arraigadas en la cultura escolar durante décadas en los diversos actores educativos, más aún considerando que dichos cambios no fueron planteados tomando en cuenta las opiniones de los actores educativos(docentes, directores, padres madres de familia y alumnos/as) implicados en la operativización de las políticas. Esta observación explica una de las grandes razones en las que se sustenta la lentitud con la que se vienen operando los cambios y resultados en la aplicación de proyectos y programas de reforma.

Siendo el propósito específico del presente estudio, analizar el estado de situación del derecho a la educación primaria en Bolivia, se trabajará sobre los aspectos contenidos en las recomendaciones del Comité como son el presupuesto asignado por el estado al sector educación, los avances de las políticas en la erradicación del analfabetismo, los resultados logrados en el acceso a la educación primaria, que será complementada con algunos indicadores de calidad educativa, referidos especialmente al rendimiento escolar y sus factores asociados y algunas consideraciones sobre el Plan de Educación para Todos.

2.1.1. El presupuesto en educación y metal del Programa de Reforma Educativa.

El seguimiento a la asignación presupuestal del

Estado al sector educación, constituye un indicador importante de análisis, sobre todo cuando la sociedad civil requiere hacer un control social efectivo en el cumplimiento del Estado respecto a los compromisos adquiridos en los acuerdos internacionales referidos al Derecho a la Educación para Todos y Todas.

Según información reportada por el Sistema de

Información Educativa del Ministerio de Educación, el comportamiento del Estado boliviano en el rubro presupuesto (gasto del PIB y PGN), entre los años 1997, 2000 y 2001 no han sufrido variaciones significativas, existiendo la tendencia a mantenerse y, en el peor de los casos a disminuir dada la situación de crisis económica, social y política que actualmente (2003) vive el país.

Cuadro 2:

Porcentaje de gasto ejecutado del servicio de Educación Pública

Rubro del Gasto	Años		
	1997	2000	2001
Gasto del PIB	5.2 %	5 %	5%
Gasto del PGN	21.6 %	20.9%	21%

Fuente: SIE y elaboración propia CEBIAE.
 PIB Producto Bruto Interno.
 PGN Presupuesto General de la Nación.

Del presupuesto en mención, es evidente también observar que la inversión en educación ha priorizado el Nivel de Educación Primaria (65.5 %), con escasa atención al Nivel de Educación Inicial, aún sabiendo que es un indicador importante de política de mejoramiento de calidad de la educación. El otro Nivel relativamente atendido por el Estado en materia presupuesto, es el de Secundaria (13.20 %); mien-

tras que la modalidad de Educación Alternativa es la menos considerada, dado a que un 3% asignado para atender los problemas de analfabetismo y las grandes demandas relacionadas a este tipo de educación, resulta ser ínfima, siendo muy remota la esperanza de erradicar el analfabetismo absoluto que afecta al 13% de la población sobre todo indígena del país.

Cuadro 3:

Designación de gastos por nivel

Gastos corrientes por Niveles educativos (sin educación superior)	Años	
	1990	2000
Primaria	66.4 %	65.5 %
Secundaria	15.8 %	13.2 %
Alternativa	3 %	3.8 %
Otros gastos administrativos	14.8 %	17.5 %

Fuente: SIE

Este cuadro muestra que las prioridades educativas del Estado boliviano son iguales antes y después de la reforma educativa, lo que permite indicar que esta ha sido una reforma para la educación primaria y no una reforma que abarque de manera ecuánime los diferentes niveles de educación.

Si bien en el año 2000, la inversión en educación primaria alcanza el 65.50% el más alto de asignación presupuestal respecto a los otros niveles y modalidades del sistema educativo, sin embargo, se conocen poco los logros obtenidos en el proceso de implementación de la reforma educativa, por esta razón, se considera impor-

tante efectuar una evaluación de los alcances y logros de la reforma en el Nivel de Educación Primaria. Esto nos lleva a plantear la necesidad de crear medidas que también abarquen a las poblaciones de mujeres, jóvenes y niños y niñas trabajadoras que no ingresan a la educación primaria del sistema formal.

En los talleres departamentales realizados para recabar información, sobre todo cualitativa, sobre los diferentes derechos abordados en el marco del Programa del Capítulo Boliviano de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo se han recogido interesantes aportes y opiniones sobre las diferentes recomendaciones del tema educativo. Por ejemplo, en Beni, Pando y Santa Cruz los/las participantes han declarado que hay discriminación en la asignación del presupuesto educativo y que el tema educativo no es prioridad de los municipios, que desvían los recursos asignados a educación para otros rubros que tienen impacto inmediato.

En esa región –declaraciones de Beni y Pando- existe un porcentaje elevado de unidades educativas que se encuentran en área dispersa, esta situación requiere de mayores niveles de presupuesto ya que hay lugares en los cuales sólo se llega por avión, estos lugares son de importantes niveles de pobreza, en donde la infraestructura educativa es inadecuada para los retos educativos del siglo XXI.

Los participantes de Beni también han declarado que la educación continúa politizada lo que da origen a altos índices de interinatos.

Las percepciones de los/las docentes en Pando también es que no hay presupuesto suficiente para educación, situación que seguramente es real pero que no es comprobado con datos estadísticos fehacientes.

Existen desde los diferentes talleres importantes coincidencias – Santa Cruz, Pando y Potosí - respecto a la relación entre situación económica de las familias y las posibilidades de estudio de hi-

jos e hijas; una participante de la ciudad de Cobija reflexiona de esta manera “si hay buena producción mejoraría la educación y la salud” tanto a nivel de las familias como de los municipios.

Desde una perspectiva más cuantitativa podemos acceder a informaciones sobre el presupuesto que nos indican que *en términos relativos, Bolivia es uno de los países de América Latina que más recursos destina a la educación, ya que en Venezuela esta cifra es 5%, o, para citar otros casos, en Brasil 3,8%, en Colombia 3,9%, en Perú 2,8%.. El gasto en educación representa más del 6% de toda la producción de bienes y servicios del país, es decir del PIB*¹⁰. Asimismo, los datos emitidos por el Departamento de presupuesto del Ministerio de Educación¹¹ expresan que la ejecución del gasto en educación respecto al PIB ha aumentado del 3,4 % en 1990 al 6,1 % en el año 2002.

Esto parece indicar que existe una mayor voluntad política respecto a la designación de gastos al sector educativo, sin embargo es importante considerar que este debería ser parte de un análisis y estudio en profundidad en términos absolutos ya que es probable que el PIB del año 1990 hace sido mayor que el del 2002.

2.2 LEGISLACIÓN Y AVANCES EN LA ERRADICACIÓN DEL ANALFABETISMO AL AÑO 2001.

2.2.1 Disposiciones legales.

Título II Del Sistema Educativo Nacional

Capítulo VII De la educación alternativa

- Artículo 24º *La educación alternativa estará orientada a completar la formación de las personas y posibilitar el acceso a la educación a los que por razones de edad, condiciones físicas y mentales excepcionales no hubieran iniciado o concluido sus estudios en la Educación Formal*

¹⁰ Fernando Candia / Radiografía al financiamiento de la educación. Artículo publicado el 10 de octubre del 2004 en el periódico La Prensa. La Paz

¹¹ Ministerio de Educación / La Educación de Bolivia. Indicadores, cifras y resultados. UNICOM. La Paz. 2004. Pág. 87

- **Artículo 25º** La **Educación Alternativa es - tará compuesta por la Educación de Adultos**, la Educación permanente y la Educación Especial.
- **Artículo 26º** La Educación de Adultos se organizará en los Núcleos Escolares y en cualquier otro ambiente, **comenzando por la alfabetización de adultos** y buscando a su manera los objetivos señalados en la presente Ley para los niveles de la Educación Formal de acuerdo a las experiencias educativas que existen en el país en este campo y a las necesidades locales.

Capítulo VIII

De la estructura de administración curricular

- **Artículo 30º** La estructura de Administración Curricular comprende:
 - En el área de la Educación Alternativa, se crea la siguiente estructura administrativa en los niveles nacional y departamental, debiendo ampliarse en los niveles distrital y subdistrital en caso necesario:
 - **División de Educación de Adultos**, responsable de la alfabetización y de las modalidades aceleradas de educación primaria y secundaria, así como de programas y proyectos de desarrollo socio – educativo.
- **En el Decreto Supremo 23950: Reglamento sobre Organización Curricular emitido en febrero de 1995**, en el título III, De la Educación Alternativa, en el Capítulo IX De la educación de adultos señalan:
- **Artículo 74º : La educación de adultos comprende también los programas y proyectos de alfabetización y de postalfabetización de adultos**, organizados para iniciar a la población iletrada mayor de 15 años en el manejo y uso de la lectura y la escritura en su lengua materna a fin de estimular la apropiación y uso de estas herramientas para aprender por cuenta propia. Los programas y pro-

yectos de alfabetización destinados a la población que habla una lengua originaria deben incluir en su diseño curricular, además del desarrollo de competencias de lectura y escritura en el idioma originario en una primera fase, la adquisición de competencias comunicativas en el castellano como segunda lengua, tanto a nivel oral como escrito. Los programas y proyectos de alfabetización y post alfabetización se articularán a los proyectos de desarrollo integral de las micro regiones y regiones, formulados por las OTBS con recursos provenientes de la Participación Popular.

- **Artículo 75º.-** La Subsecretaría de Educación alternativa es el organismo rector de la alfabetización en todo el país y, en tal sentido, establece políticas y normas para el desarrollo de campañas y programas de alfabetización, por lo que todo organismo gubernamental o privado debe coordinar sus acciones con esta Subsecretaría.
- **Artículo 76º.-** Los educandos que culminen exitosamente su alfabetización y postalfabetización podrán, si así lo desean, previo examen de suficiencia y acreditación de los aprendizajes alcanzados, continuar sus estudios en la Educación Primaria de Adultos en el ciclo en que sean clasificados.

Capítulo X

Financiamiento de los niveles pre-escolar, primario, secundario y del área de Educación Alternativa

- **Artículo 46º.-** *El Estado, conforme a los porcentajes constitucionales, ofrece educación fiscal gratuita a todos.* En consecuencia, y priorizando la educación primaria, el Estado atiende los niveles pre-escolar, primario, secundario y *el área de educación alternativa* de los establecimientos fiscales del Sistema Educativo Nacional y de las entidades que hubieran suscrito convenio con el Estado, *con recursos financieros que provienen de las siguientes fuentes: el Tesoro General de la Nación, los Tesoros Municipales y el presupuesto de Inversión Pública.*

- Artículo 48º.- *Los Tesoros Municipales financiarán la construcción, reposición y mantenimiento de la infraestructura, del equipamiento mobiliario y del material didáctico de los establecimientos educativos públicos de los niveles pre – escolar, primario, secundario y del área de educación alternativa en el ámbito de su jurisdicción.*

2.2.2 Avances en la aplicación al año 2001

¿Qué se entiende por analfabetismo desde la conferencia mundial de educación para todos?

El significado de alfabetización ha cambiado radicalmente desde la Conferencia Mundial. Concebida ahora en plural (se habla de “alfabetizaciones”) e integrada en una gran variedad de situaciones de la vida y de la subsistencia, la alfabetización difiere según la finalidad, el contexto, el uso, la escritura y el marco institucional de cada caso, por lo tanto, la concepción responderá a la situación específica de necesidades o expectativas que tenga la población en la realidad de cada país.

¿Qué se entiende por analfabetismo en Bolivia?

Una concepción explícita al respecto parece no existir, sin embargo los indicadores considerados en el registro de encuesta utilizada en el Censo 2001 por el INE, permite percibir que para Bolivia alfabetización significa “saber leer y escribir”, en tanto, los datos considerados en el tema Educación en el Capítulo E. de la encuesta dirigido sólo para personas de 4 años o más de edad, las preguntas planteadas fueron las siguientes:

36 *¿sabe leer y escribir?*

37 *actualmente ¿asiste a una escuela o colegio?*

38 *¿a qué nivel asiste actualmente?*

39 *¿Cuál fue el nivel y curso más alto de ins -*

trucción que aprobó?

40 *Para ingresar a ese nivel ¿cuál fue el nivel y curso de educación escolar que aprobó?*

En este sentido, ser alfabeto se sintetiza únicamente al “*saber leer y escribir*”, no así en otros indicadores relacionados a la formación técnica u otros que tengan que ver con la formación integral de jóvenes y adultos, hecho que viene a ser una de las expectativas planteadas por las instituciones de la sociedad civil, que fueron expresados en una serie de espacios de discusión y debate efectuados durante el año 2001 – 2002, a propósito del análisis del Estado de situación de la Educación Alternativa, en la perspectiva de aportar en la construcción de una agenda de propuestas de políticas públicas¹², el mismo se puede apreciar en el punto referido a desafíos y perspectivas planteados para los programas de alfabetización en Bolivia, que se resume en lo siguiente:

“Las propuestas de alfabetización deben estar orientadas a responder grandes retos entre ellos:

- *Mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, desde una perspectiva de desarrollo social y económico.*
- *Contribuir a una mayor participación de mujeres y jóvenes en los niveles de decisión de las organizaciones locales, municipales y nacionales.*
- *Responder a las necesidades de formación técnica en aspectos productivos y de micro crédito.*
- *Contribuir al conocimiento de los derechos, ciudadanos.*
- *Contribuir a reducir los índices de morbi – mortalidad infantil y materna.*
- *Alfabetización en el marco de una educación en y para toda la vida”¹³.*

Lo señalado permite deducir que el concepto alfabetización planteado desde las expectativas de las instituciones de la sociedad civil, tras-

¹² RIVERO, José Luis y otros / *Educación Alternativa. Análisis y propuestas.* - La Paz: CEBIAE, 2001. Pág. 119-123.

¹³ Idem

ciende la concepción de solo "saber leer y escribir", aún en el caso que el concepto se reduciría a este aspecto del conocimiento, surgen las interrogantes ¿Cómo es esa lectura? ¿Cómo es esa escritura? ¿No será que se circunscribe a la forma tradicional de aprender a codificar y decodificar de memorizando, copiando, repitiendo?; siendo así, quizá sea ésta una de las explicaciones para que las personas "alfabetizadas" vuelvan a la situación de analfabetos funcionales.

Estos y muchos otros temas todavía están latentes en la discusión y el debate para definir la concepción de alfabetización bajo la cual Bolivia tendrá que encarar este problema el país.

Cuadro 4:

Tasa de analfabetismo en la población de 15 años y más de edad por año según área geográfica y sexo, 1992 – 2001 – (porcentaje)

ÁREA GEOGRÁFICA	1992	1996	1997	1999	2000	2001
BOLIVIA	20.01	16.57	15.20	14.82	13.84	13.28
Hombre	11.84	8.53	8.37	7.49	7.42	6.94
Mujer	27.69	21.59	21.59	21.66	19.64	19.35
ÁREA URBANA	8.90	7.20	6.99	5.30	6.29	6.44
Hombre	3.76	2.45	2.48	1.70	9.57	10.01
Mujer	13.52	11.38	11.01	8.60	2.50	2.48
ÁREA RURAL	36.48	32.15	29.68	33.73	29.01	25.77
Hombre	23.14	18.25	18.10	18.68	16.65	14.42
Mujer	49.93	45.34	41.48	48.26	41.19	37.91

Fuente: INE

Censo Nacional de Población y Vivienda, 1992

Encuestas a hogares: ENE 1 1996; ENE 3, 1997; ECH MECOVI, 1990 – 2000

Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

El analfabetismo según censo del 2001 llega al 13.28% en el país, lo cual indica hubo una reducción del 7% respecto a los resultados del Censo de 1992, siendo la población más afectada la del área rural en el 25.77% respecto al área urbana que es de 6.44%, en ambos casos las mujeres llevan el mayor porcentaje 37.91%; sin embargo, pese a esta disminución en el

2.2.3 El analfabetismo en el país.

• Analfabetismo Absoluto

En Bolivia, el analfabetismo absoluto de la población mayor de 15 años, según censo de 1992 era del 20%¹⁴ de los cuales 11.8% correspondía a varones y 27.7% a mujeres; es decir el analfabetismo de las mujeres era 2.5 veces más que de los varones; con tasas entre 60 y 82% en algunas provincias de Cochabamba, Potosí y Chuquisaca, así, la mitad de las mujeres del área rural estaban en situación de analfabetismo frente al 23% de los varones, y, 3.3 veces más que de las mujeres del área urbana (15%), en tanto que en los varones del área rural (23%) resultan casi 6 veces más que los varones de área urbana(4%)¹⁵.

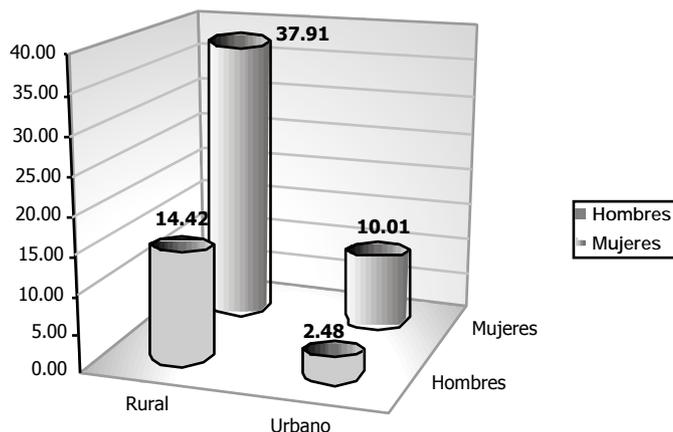
analfabetismo absoluto en el país, todavía queda la pregunta ¿Cuál el porcentaje de población en situación de analfabetismo funcional, es decir, personas que habiendo aprendido a leer y escribir se olvidaron por falta de uso?, datos al respecto parecen no existir, hecho que resulta una limitante para una aproximación más objetiva a esta realidad de la educación en Bolivia.

¹⁴ INE. Censo de 1992

¹⁵ INE Censo de 1992. Autores varios CEBIAE. Educación alternativa. Análisis y propuestas de Política Pública. Págs. 89-90. Junio 2002.

Gráfico N° 1

Porcentaje de analfabetos en Bolivia según sexo y ámbito población > de 15 años



¿Qué está ocurriendo con el analfabetismo funcional?

Con relación al analfabetismo funcional, algunos estudios estiman que en el año 1992 alcanzaba a un 35% en todo el país, lo cual indica que el 20% de analfabetismo absoluto reportado por el censo de 1992, sumado con el

analfabetismo funcional existente en ese año, habría llegado más o menos a un 55%. Este hecho debía constituir una situación de alerta para las instituciones encargadas de suministrar la información oficial en el país, en la medida que hubiera permitido formular políticas más cercanas a la realidad de la vida de la población.

Cuadro 5: Grado de analfabetismo absoluto y funcional, por sexo año 1992¹⁶

Tipo de analfabetismo	Total %	Analfabetismo por sexo	
		Varones	Mujeres
Absoluto	20 %	11.8	27.7
Funcional	35 %	¿?	¿?
Total	55 %	¿?	¿?

Fuente: RIVERO, J.L. y otros. Educación alternativa. Análisis y propuestas de Política Pública. CEBIAE Págs. 89-90. Junio 2002

Al respecto, otros cálculos efectuados¹⁷ entre ellos por ejemplo "la encuesta MECOVI realizada en el año 2000, considera que el analfabetismo afectaba aún al 13.8% de los bolivianos mayores de 10 años de edad. El analfabetismo en las mujeres del área rural, alcanzó al 41.2%, y, desde el censo 1992 hasta el año 2000 el analfabetismo en este grupo disminuyó a un ritmo

del 2.4% anual. De mantenerse este ritmo, se necesitará 59 años para rebajar esa tasa hasta el 10%, otra razón para preocuparse es, que el analfabetismo en mujeres jóvenes es alto, por ejemplo en el grupo de 25 a 29 años afecta a 1 de cada 4 mujeres, lo cual significa que las políticas educativas ejecutadas en los últimos 20 años alcanzado logros modestos.

¹⁶ RIVERO. Op.cit

¹⁷ Morales Anaya, Rolando / Reflexiones en torno al diseño de una política educacional para Bolivia.

Todo esto hace pensar que al no existir información oficial más cercana a la realidad del analfabetismo funcional, se corre el riesgo de especular con los datos; siendo importante superar esta deficiencia planteando políticas de registro Censal que incorporen indicadores que contribuyan a reportar este tipo de información, lo cual contribuiría a una mejor orientación de las políticas educativas dirigidas a resolver esta problemática.

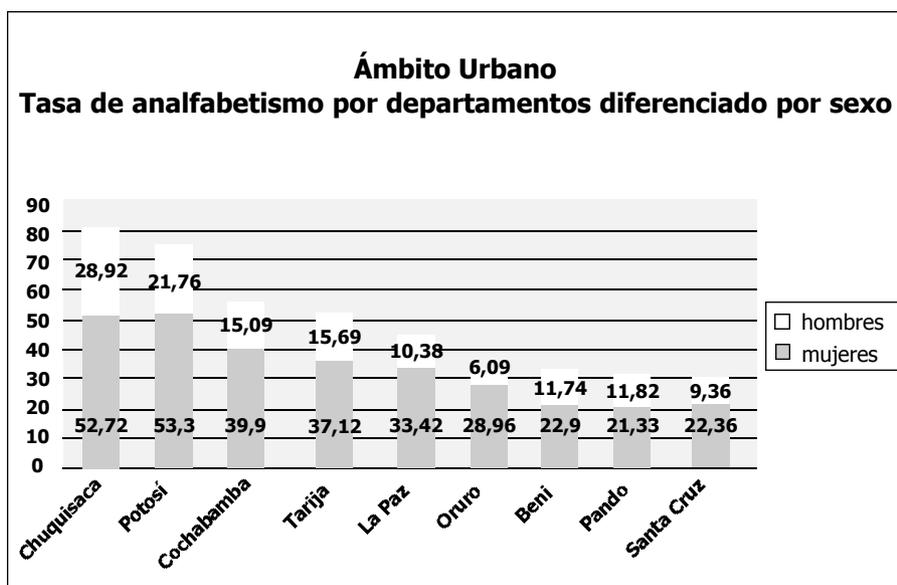
2.2.4 Analfabetismo por departamentos.

Según los datos del censo 2001, reportados por el INE, la tasa de analfabetismo por departa-

mentos diferenciado por sexo y por ámbitos geográfico y rural es el siguiente:

- En el ámbito urbano la tasa de analfabetismo es más alta en las mujeres respecto a los varones en todos los departamentos. Siguiendo un orden de porcentaje descendente desde la tasa más alta a la más baja comparado entre departamentos, se observa que las tasas más altas las tienen Potosí, Chuquisaca seguido de Tarija, y en un porcentaje similar los departamentos de Cochabamba, seguidos de La Paz y Oruro. Los departamentos de Beni, Santa Cruz y Pando tienen porcentajes un poco más bajos respecto a los otros departamentos, ver gráfico.

Gráfico N° 2

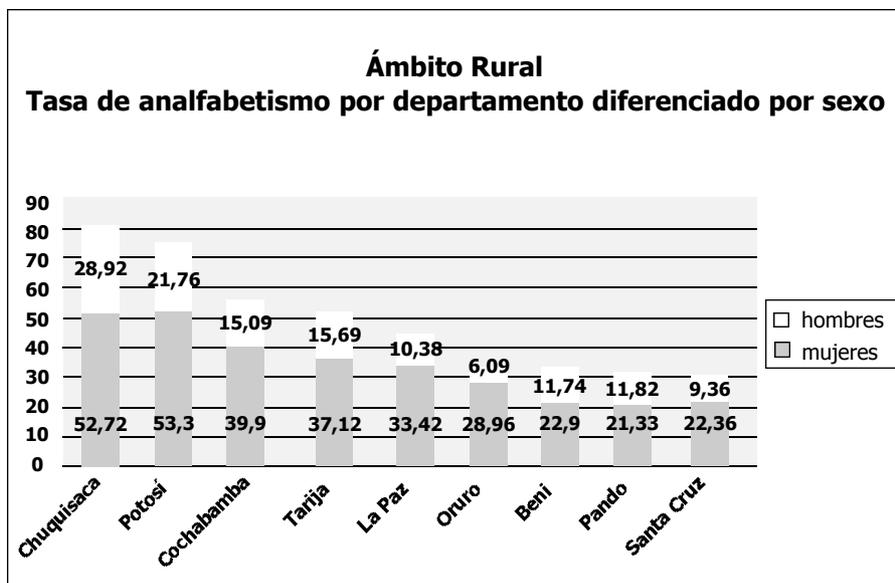


Fuente: Censo 2001 INE – elaboración CEBIAE

Con referencia al ámbito rural el comportamiento de la tasa de analfabetismo por sexo indica que nuevamente las afectadas son las mujeres en todo los departamentos con promedios mayores al 50% en todo los casos.

Siguiendo un orden de mayor a menor en los

porcentajes de las tasas de analfabetismo, se observa que los departamentos más afectados con esta problemática son Chuquisaca y Potosí, les siguen Cochabamba, Tarija, La Paz y Oruro, en tanto que Beni, Pando y Santa Cruz se consideraría que albergan un menor porcentaje de analfabetos respecto a los otros, ver gráfico.



Fuente: Censo 2001 INE – elaboración CEBIAE

Del anterior análisis se deduce que el analfabetismo afecta en porcentajes significativos a la población femenina en todos los departamentos del país, el problema esta presente no sólo en los ámbitos rurales sino también urbanos, siendo los departamentos con mayor incidencia Potosí, Chuquisaca, Cochabamba y Tarija, respecto a La Paz, Oruro, Beni Santa Cruz y Pando.

Resultados que deben ser considerados con especial atención tanto por el Estado como por la sociedad civil, para orientar mejor las políticas referidas a este tema.

En el departamento de Chuquisaca, uno de los más afectados por el analfabetismo, se han realizado importantes emprendimientos de alfabetización por parte de organismos internacionales en vinculación con instancias gubernamentales.

Sin embargo, estos programas de alfabetización no han logrado cerrar las brechas de analfabetismo que año tras año se viene incrementando en Bolivia, se hace necesario implementar políticas de alfabetización con visión de formación integral en las personas, ello implica tomar en cuenta las necesidades económico productivas, sociales y culturales de formación que tiene la

población que accede a este tipo de educación. Entender la alfabetización de este modo, podría contribuir a revertir los problemas de analfabetismo absoluto y funcional que persisten en la realidad boliviana.

En esta misma línea, otro problema que debe ser tomado en cuenta en las políticas de educación es contar con un sistema de información estadística que permitan conocer con mayor precisión la cantidad de analfabetos absolutos y funcionales que existen en Bolivia.

2.2.5 Recuperando reflexiones acerca del Estado de situación del analfabetismo en Bolivia

• Problemas latentes

Cerca de 1.100.000 de bolivianos y bolivianas ingresan al siglo XXI sin saber leer y escribir, ya que se les ha negado un derecho fundamental para desarrollar el ejercicio ciudadano, el derecho a la educación. ¿Quién o quiénes han negado este derecho y quiénes tienen la obligación de prestarlo?.

Estudios de reflexión acerca del Estado de Situación Actual del Analfabetismo en Bolivia llegan

a las conclusiones que ¹⁸ "gran parte de los proyectos desarrollados por el Estado, la sociedad civil y las Iglesias, con la cooperación de los organismos internacionales tienen características comunes en las políticas y formas de intervención, que se expresan en lo siguiente:

- Atención prioritaria del área rural con énfasis en la participación de la mujer.
- Uso y valoración del idioma nativo (materno) en el proceso de aprendizaje, desarrollando enfoques de bilingüismo e interculturalidad.
- Promoción de la recuperación de la autoestima y el empoderamiento de la mujer y los jóvenes en las organizaciones comunitarias a partir de la familia.
- Participación corresponsable de los gobiernos municipales y organizaciones comunitarias, como gestores y protagonistas de sus propios procesos de alfabetización.

A pesar de los múltiples y diversos proyectos de alfabetización desarrollados en el país, el problema del analfabetismo al igual que la pobreza persiste no sólo porque los esfuerzos han sido reducidos, sino debido a causas estructurales ampliamente conocidas, que dan lugar a las limitaciones que el sistema educativo atraviesa, por ejemplo:

- Insuficiente cobertura de la educación primaria escolar, sobre todo en ámbitos rurales, donde la oferta en gran medida llega sólo al 3er año de escolaridad, no habiendo alternativas para que los niños y niñas puedan continuar sus aprendizajes básicos.
- Altas tasas de deserción, repitencia y abandono escolar que se presentan en los primeros grados, sobre todo en el área rural.
- Baja calidad de la educación y, en el caso rural si bien se adecuan al entorno cultural y lingüístico de la población, existe escasa o ninguna capacitación de los maestros y se limita a la educación primaria.
- La escasa oferta de servicios educativos en educación alternativa para jóvenes, y adultos

(mujeres y varones) de las áreas rurales y suburbanas, con excepción de algún proyecto de alfabetización o capacitación socioeconómico.

- Marginación en el acceso y permanencia en la educación escolar de las mujeres, sobre todo en áreas rurales, debido principalmente a factores socio culturales de la población¹⁹, de allí que de cada 5 personas en situación de analfabetismo, cuatro son mujeres.
- Pese a que en el año 1998 "se ha avanzado en la formulación de propuestas de reestructuración técnica y administrativa de la educación alternativa y habiendo lanzado paralelamente el Plan Nacional de Alfabetización para la Vida y la Producción 1998 -2002, todavía tiene un carácter complementario y suplementario a la educación regular.

A las causas señaladas se suman otras:

- Falta de voluntad política del Estado, lo que se refleja en escasa asignación presupuestaria para la educación alternativa y la alfabetización en particular.
- Escasa o ninguna difusión de las recomendaciones internacionales acerca del Derecho a la Educación para Todos y Todas.
- Ausencia o falta de políticas públicas para el seguimiento y evaluación de los programas inherentes a currículum, gestión, formación docente.

2.3. LEGISLACIÓN Y AVANCES DE APLICACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL NIVEL PRIMARIO.

El Estado boliviano, en respuesta a las recomendaciones de los acuerdos internacionales en el Derecho a la Educación Para Todos y Todas, ha planteado como política prioritaria de atención en educación, el Nivel de Educación Primaria, es decir la atención a la educación escolar de niños y niñas que oscilan entre los 6 a 13 años de edad, ello, considerando la realidad educativa de la población del país y, la política

¹⁸ RIVERO. Op. cit .Pág. 119 a 123.

¹⁹ Ministerio de Educación Cultura y Deportes. Plan Nacional de Alfabetización para la vida y la Producción 1998 -2002. La Paz, 1998.

de restricción presupuestaria que ha caracterizado al sector educación en los gobiernos que han sucedido durante la década 90 a la actualidad, situación que ha dejado relegados a segundo plano los otros Niveles de Educación del país.

Analizando el marco de concepción del Derecho a la Educación para Todos y Todas planteado en JOMTIEM, se puede decir que Bolivia como país, ha restringido la aplicación del Derecho a la Educación Para Todos y Todas a la educación escolar del Nivel Primario.

En este sentido, a continuación se da a conocer el estado de situación de los dispositivos legales que respaldan el funcionamiento del Nivel de Educación primaria, y los avances alcanzados en la aplicación de las políticas al año 2000 - 2001.

2.3.1 Disposiciones Legales

Título II²⁰ Del Sistema Educativo Nacional

Capítulo V De la educación formal en los niveles pre - escolar, primario y secundario

Artículo 10º *El Nivel Pre – escolar de la educación se inicia bajo la responsabilidad del propio hogar. El sistema Educativo Nacional tiene el deber de promover la estimulación psicoafectiva –sensorial precoz, y el cuidado nutricional y de salud en la vida familiar. El Estado ofrecerá un curso formal de educación pre – escolar de por lo menos un año de duración con el objetivo de preparar a los educandos para la educación primaria.*

Artículo 11º *El nivel primario se orienta al logro de los objetivos cognoscitivos, afectivos y psicomotrices de los educandos, con una estructura desgraduada y flexible que les permita avanzar a su propio ritmo de aprendizaje, sin pérdida de año, hasta el logro de los objetivos del nivel. El nivel primario, con una duración de ocho años promedio, se organiza en tres ciclos:*

1. *Ciclo de Aprendizajes Básicos, orientado principalmente al logro de las habilidades básicas*

de la lectura comprensiva y reflexiva, la expresión verbal y escrita, y el razonamiento matemático elemental.

2. *Ciclo de aprendizajes Esenciales, orientado principalmente al logro de los objetivos relacionados con el cultivo de las ciencias de la naturaleza, las ciencias sociales, el desarrollo del lenguaje, de la matemática y de las áreas plásticas, musicales, escénicas.*

3. *Ciclo de aprendizajes aplicados, destinado al aprendizaje de conocimientos científico- tecnológicos y habilidades técnicas elementales en función de las necesidades básicas de la vida en el entorno natural y social.*

4. *En los tres ciclos se asumirá los códigos simbólicos propios de la cultura originaria de los educandos. La práctica de las habilidades manuales y el cultivo de la educación física y los deportes será también común a los tres ciclos.*

Capítulo VIII De la estructura de administración curricular

- Artículo 30º *La estructura de Administración Curricular comprende:*

- *En el área de Educación formal, seis niveles: nacional, departamental, distrital, subdistrital, de núcleos y de unidades educativas.*

Capítulo X Financiamiento de los niveles pre-escolar, primario, secundario y del área de Educación Alternativa

- Artículo 46º *El Estado, conforme a los porcentajes constitucionales, ofrece educación fiscal gratuita a todos. En consecuencia, y priorizando la educación primaria, el Estado atiende los niveles pre-escolar, primario, secundario y el área de educación alternativa de los establecimientos fiscales del Sistema Educativo Nacional y de las entidades que hubieran suscrito convenio con el Estado, con recursos financie -*

²⁰ Nuevo compendio de legislación sobre la Reforma Educativa y leyes conexas. Ministerio de Educación Cultura y Deporte. Octubre 2001.

ros que provienen de las siguientes fuentes: el Tesoro General de la Nación, los Tesoros Municipales y el presupuesto de Inversión Pública.

- Artículo 47º *El Tesoro General de la Nación sostendrá el funcionamiento de los niveles pre – escolar, primario secundario y del área de educación alternativa con recursos destinados a los gastos corrientes en pagos al personal docente y administrativo de las unidades educativas.*
- Artículo 48º *Los Tesoros Municipales financiarán la construcción, reposición y mantenimiento de la infraestructura, del equipamiento mobiliario y del material didáctico de los establecimientos educativos públicos de los niveles pre – escolar, primario, secundario y del área de educación alternativa en el ámbito de su jurisdicción.*

2.3.2 Meta y objetivos del Programa de Reforma Educativa para el nivel de educación primaria

Según información del Ministerio de Educación²¹, una de las metas principales de corto plazo fue concentrar la atención en el Nivel de Educación Primaria cuyo objetivo principal es solucionar los problemas aumentando la eficiencia interna y externa y la equidad de este Nivel de Educación en el país.

La transformación global del sistema implica desarrollar un proceso articulado del área pedagógico – curricular con el institucional administrativo, lo que resulta un proceso altamente complejo de ejecución, para lo cual se ha definido un conjunto de políticas, considerados factores de dinamización del sistema, entre ellos:

- Recuperación de la principal función de “aprendizaje – enseñanza” de la educación, redefiniendo la estructura del sistema educativo a partir del aula y revalorizando la función social del maestro.
- Adopción del enfoque de necesidades de aprendizaje para definir fines, objetivos, contenidos, situaciones de aprendizaje y mecanismos de evaluación.

- Reconocimiento de la diversidad cultural del país como recurso valioso, adoptando el enfoque intercultural en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional e incorporando la modalidad bilingüe para la atención de todos los educandos de habla vernácula.
- Creación de condiciones que aseguren el acceso y permanencia de todos los educandos en la escuela, particularmente en el área rural y en especial de las niñas.
- Eliminación en los contenidos de programas y de textos escolares de toda forma de discriminación, en procura de construir una sociedad donde prevalezca el respeto y la valoración de la diversidad y de las diferencias, inclusive de género.
- Activación de la participación social permanente en la gestión y control de la educación.
- Adopción de una estructura institucional flexible y abierta, introduciendo principios de eficiencia y eficacia dirigidos a una administración educativa competente.
- Fortalecimiento de la educación fiscal en las zonas rurales y de frontera con la finalidad de contribuir al afianzamiento de la unidad y de la identidad nacional.
- Formación de una mentalidad responsable con el desarrollo sostenible.
- Establecimiento de una permanente acción moralizadora en todos los niveles de administración del sistema, restableciendo el principio de autoridad y alentando la función fiscalizadora de la comunidad y de los medios de comunicación social.

Los factores de dinamización planteados para regular el funcionamiento del sistema de Educación Primaria, resultan prometedores desde una visión de cambio en la educación; sin embargo es necesario tener presente que sólo la normativa no garantiza el cambio efectivo de la reali-

²¹ Ministerio de Educación. Estrategia de la Educación Boliviana 2004 -2015.

dad educativa, de allí que resulta complejo pensar en grandes avances y logros en tanto se mantienen latentes estructuras mentales arraigadas en una cultura de gestión escolar de las comunidades educativas, que hacen difícil avanzar en este proceso, más aún si a ello se suma una cultura política de gestión del poder en la educación arraigado en la estructura Estatal de carácter centralizado que limita la posibilidad de acelerar el proceso y metas planteadas.

2.3.3 Aplicación y avances años 2000, 2001

Los campos de intervención planteados en las metas por el PRE son amplios y complejos para el Nivel Primario, por lo que la presente información se restringe a abordar indicadores más relevantes inherentes al aspecto pedagógico curricular, coincidentes con los temas de preocupación del Sistema de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos planteados en la Educación para Todos para el milenio.

La información es global y comparativa entre departamentos del país, todo ello correspondientes a los años 2000 y 2001. El criterio obedece a dos razones, una por los datos de población reportados en el Censo 2001 y por cumplirse 7 años de implementación del PRE.

Los indicadores de análisis que se priorizan para el año 2001 son: cobertura neta en la matrícula escolar en el Nivel Inicial, y el Nivel Primario en este caso diferenciado por ciclos de enseñanza. Este criterio es válido, en vista que cada ciclo tiene propósitos específicos que cumplir en

la educación escolar Primaria, así mismo, se complementa con información referida al rendimiento escolar.

La información en lo posible es cruzada con indicadores de pobreza inherentes a la educación en Bolivia: cobertura neta de matrícula escolar diferenciada por sexo, entre ámbitos urbano y rural, por departamentos del país.

2.3.3.1 Avances globales

Según datos reportados por el Ministerio de Educación en el documento Estrategia de la Educación Boliviana 2004 -2005, en el punto referido a Estado de Situación de la Educación Boliviana, sobre la educación escolar señalan: "El comportamiento de las tasas de cobertura bruta y neta en el nivel primario ha sido creciente. La Tasa Bruta de Matriculación (TBM) experimenta variaciones que van desde 96. 6% en 1990 hasta 103.3% en 1995, para llegar a 107.7% en el 2000. La Tasa Neta de Matriculación (TNM), se incrementó desde 74.3% en 1990 a 96.4% en el año 2000(ver gráfico 5). Adicionalmente la cobertura educativa del sexo femenino ha avanzado en mayor medida que la del sexo masculino contribuyendo a cerrar la brecha entre hombres y mujeres.²²

Respecto a la meta calidad de la educación, mediante datos de matrícula escolar diferenciada por sexo comparados en los últimos 5 años en el nivel de educación primaria y secundaria, a continuación se presenta algunos avances alcanzados en el tema universalización de la educación.

Cuadro 6:

Matrícula de la Educación Primaria diferenciada por sexo – Educación Pública

Población escolar por sexo	1997	1998	1999	2000
Mujeres	757.429	746.425	762.546	788.944
Hombres	820.766	802.912	815.540	842.364
Total	1.578.195	1.549.337	1.578.086	1.631.308

Fuente. SIE. Elaboración CEBIAE

²² Informe final. Evaluación de la reforma educativa en Bolivia desde parámetros de equidad, calidad y eficiencia interna: Retención, promoción, flujo y logros educativos en el subsistema primario. (Filgueira 2002).

Cuadro 7:**Matrícula de la educación secundaria – Educación pública**

Población escolar por sexo	1997	1998	1999	2000
Mujeres	146373	149981	159772	173583
Hombres	169063	171400	181463	196146
Total	315436	321381	341235	369729

Fuente: SIE. Elaboración CEBIAE

Desde 1997 hasta el año 2000, el porcentaje de crecimiento de inscritos ha sido del 10% en la escuela primaria, a diferencia de secundaria, cuyo aumento es de 38% en la matriculación²³

Por otro lado se puede ver que la matrícula de las mujeres en ambos niveles es sensiblemente inferior a la de los hombres, lo que está mostrando que aún no se ha logrado la equidad en el ingreso de un grupo vulnerable y discriminado históricamente.

Hasta el momento, la equidad en la cobertura es una de las exigencias de la meta que todavía no se ha logrado cumplir. Respecto a este tema el Estado ha realizado investigaciones para conocer los factores que impiden o favorecen el ingreso de las niñas a las escuelas, así como las regiones en las que con mayor incidencia se presenta esta situación, lo cual se señala posteriormente.

A medida que las/os estudiantes pasan de un curso a otro, se produce una importante deserción, que es mucho mayor en los espacios rurales y urbanos populares, lo cual confirma la necesidad de trabajar en este aspecto de mejoramiento de la cobertura.²⁴

Los datos del gráfico permiten percibir una importante matriculación en el primer grado de la escuela primaria, sin embargo no logra concluir los ocho años de escolaridad, lo que muestra que la meta del PRE de lograr mayor cobertura en el año 2000 presenta dificultades de concreción en la permanencia y finalización de la formación escolar. Lo cual indica que todavía no se ha logrado la universalización de la educación en el nivel primario, el siguiente cuadro ilustra esta información:

Cuadro 8:**Cobertura Bruta, Primaria y Secundaria, 2000**

Cobertura Bruta 2000 ²⁵		Cobertura Neta 2000 ²⁶	
Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
97.6%	78.4%	87%	38.4%

Fuente: SIE. Elaboración CEBIAE

La Misión de Supervisión del año 2000 indica que en el área rural, sólo el 29.2% de niños completaron el 8º año de educación primaria, en tanto que en el área urbana fue del 64.5%, situación que hace evidente la gran diferencia en la permanencia en

el sistema escolar de la población del área rural, hecho que interpela la eficiencia y eficacia del servicio educativo y, la universalización de la educación.

La Misión está de acuerdo con el Ministerio

²³ Perez-Oviedo. Op- cit.

²⁴ Idem

²⁵ **La cobertura bruta** (o tasa bruta de matrícula) se define como el número de alumnos inscritos en un determinado nivel de educación sin distinción de edad.

²⁶ **La cobertura neta** se define como el número de alumnos inscritos en un determinado nivel de educación y que tienen la edad oficial para asistir a ese nivel. Se expresa como porcentaje de la población total en edad oficial correspondiente.

de Educación al señalar que el problema de la universalización de la educación primaria no está resuelto y, que aún queda mucho por hacer especialmente en el área rural. Asimismo se señala que, si bien la educación inicial y secundaria requieren atención, ello no implica dejar de lado lo que está pendiente en la educación primaria.

Lograr una "educación de calidad para todos y todas" en Bolivia parece plantearse como la construcción de una propuesta educativa con carácter de integralidad en coherencia con un proyecto nacional, que a la vez tenga la suficiente flexibilidad y capacidad de recuperar las necesidades locales y regionales.

2.3.3.2 Avances por nivel de educación

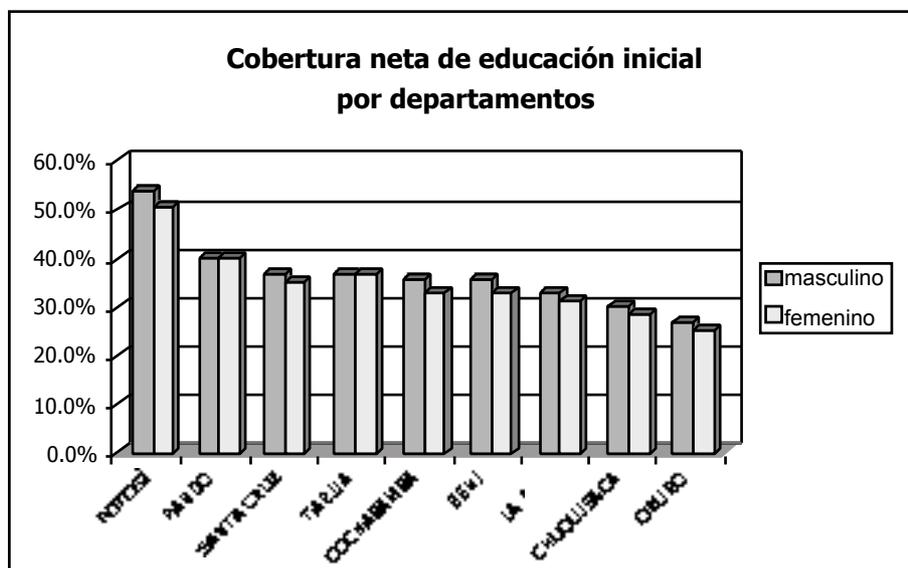
A) NIVEL INICIAL

Según información del Ministerio de Educa-

ción²⁷ el comportamiento de las tasas de cobertura bruta y neta en el nivel inicial ha sido creciente. La tasa bruta de matriculación experimenta variaciones que van desde 33% en 1990 hasta 36.9% en 1995, para llegar a 44.2% en el 2001.

Respecto a la cobertura neta existente entre población de 4 a 5 años de edad por departamento relacionada a su inscripción en el Nivel de Educación Inicial diferenciada por sexo, en el año 2001, permite observar que los departamentos con mayor cobertura para este Nivel de Educación han sido Potosí y Pando con un 53 y 40% respectivamente, seguidos por Santa Cruz, Tarija Cochabamba, Beni y, La Paz, en porcentajes que varían entre el 30 al 37% y, los departamentos por debajo de esta cobertura son Chuquisaca y Oruro con un 25 a 29%, ver gráfico.

Gráfico N° 4



Fuente: Sistema de Información Educativa MEC – Elaboración CEBIAE

La cobertura diferenciada por sexo muestra inequidad en perjuicio de las niñas en un porcentaje que varía de 2 a 3% en cada departamento.

El resultado indica que la cobertura neta por departamento diferenciada por sexo en la matrícula en el Nivel Inicial, se mantiene en niveles que

²⁷ Ministerio de Educación. Estrategia de la Educación Boliviana. 2004-2015

favorecen a menos del 50% de la población de 4 a 5 años que habita cada departamento. Situación que ratifica las afirmaciones que se hacen a un aspecto de la política educativa que está pendiente a ser resuelto y, está sujeto a la voluntad política que tenga el Estado para avanzar en el mejoramiento de la calidad educativa de la Educación Básica en el país.

Respecto a uno de los indicadores que permite visibilizar las políticas de educación favorables a la población que se encuentra en condición de pobreza en el país, es la cobertura neta diferenciada entre ámbitos urbano y rural; al respecto, tanto el INE como el Ministerio de Educación no reportan información pertinente a este tipo de análisis; en vista de la diferencia de criterios que tienen ambas instituciones en la concepción de la tipificación de lo que es urbano y rural, lo cual nos limita poder contar con este tipo de información que consideramos sería valiosa para efectos de seguimiento a las políticas de aten-

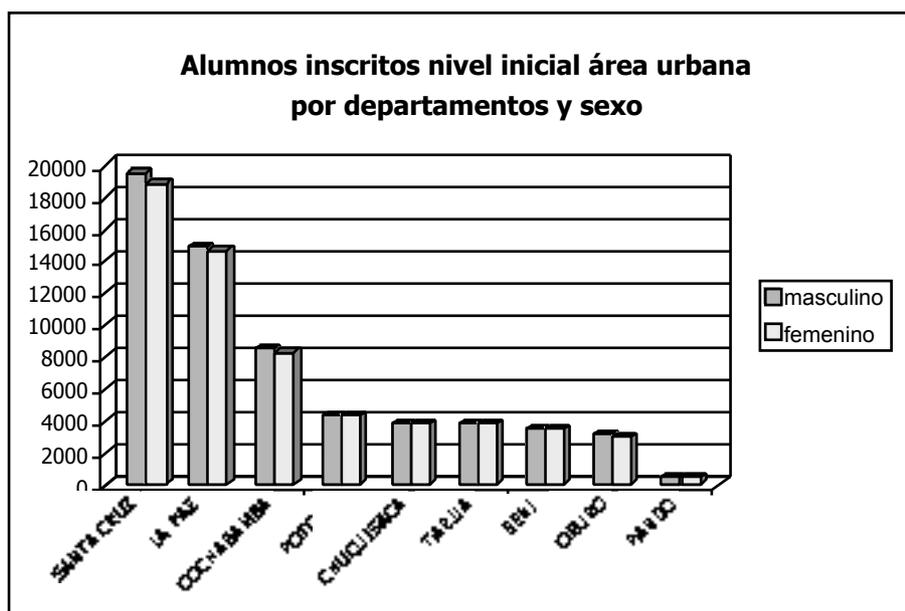
ción del Estado en la Educación básica a los sectores menos favorecidos del país.

Pese a esta limitación en la información, el Ministerio de Educación nos reporta información numérica referida a alumnos/as **inscritos** en el Nivel Inicial en el año 2001 diferenciado por ámbitos urbano y rural.

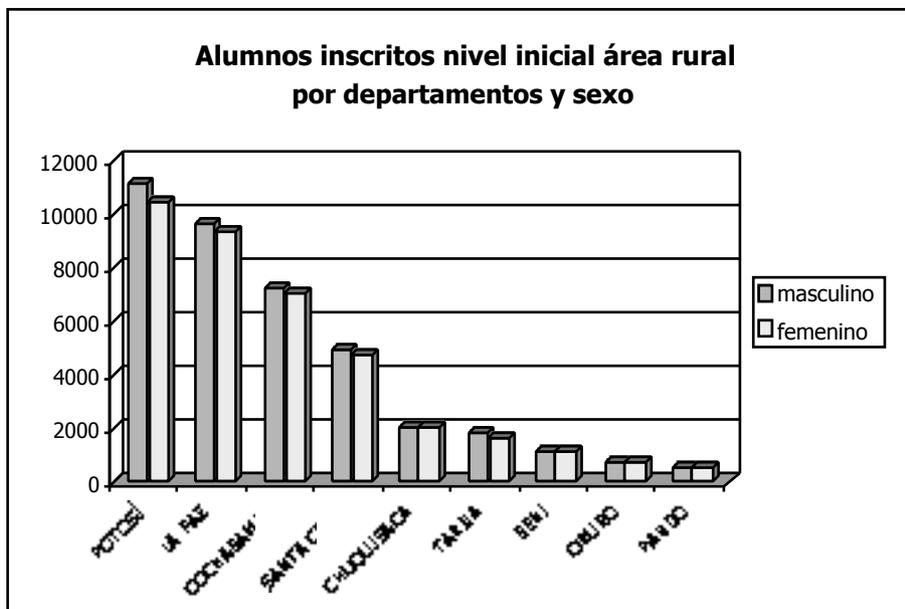
Los datos de los gráficos permiten apreciar que en el ámbito urbano, los departamentos con mayor número de inscritos en el Nivel de Educación Inicial son Santa Cruz y La Paz, seguido de Cochabamba, en tanto que Potosí, Chuquisaca, Beni, Tarija, Oruro y Pando guardan la misma relación de inscritos, los que en proporción a los anteriores, se consideraría con bajo número de inscritos.

En el ámbito rural, los departamentos con mayor número de inscritos son Potosí y La Paz, seguidos de Cochabamba y Santa Cruz; los departamentos con menos inscritos son Chuquisaca, Tarija, Beni, Oruro y, Pando.

Gráfico N° 5



Fuente: Sistema de Información Educativa MEC – Elaboración CEBIAE



Fuente: Sistema de Información Educativa MEC – Elaboración CEBIAE

Nuevamente en este caso, la diferencia de inscritos por sexo por ámbitos, en la mayoría de departamentos oscila en números de 200 a 400 personas en desmedro de las niñas.

B) NIVEL PRIMARIO

COBERTURA EN EL PAÍS

En el análisis de la cobertura bruta y neta existente en el acceso a la educación primaria en Bolivia, el Ministerio de Educación²⁸ señala que: “si bien se ha reducido la brecha de los años de escolaridad entre personas de bajos y altos ingresos, aún persisten problemas en la retención en la educación primaria de niños pertenecientes a familias de ingresos bajos, del área rural o a grupos étnicos originarios”.

Analizando el nivel de ingresos y el origen étnico de la familia, la cantidad relativa de niños de catorce años que concluyen primaria varía significativamente. Aproximadamente 66% de los niños que pertenece a familias de ingresos elevados concluyen primaria, mientras que solo 13% de los niños de bajos ingresos alcanzan ese ob-

jetivo; en el análisis por área geográfica se observa que en el área urbana el 50% de los niños concluye primaria a los 14 años, mientras que en el área rural sólo un 21%.

La tasa de asistencia, presenta diferencias importantes al comparar niños de familias de bajos y altos ingresos. Una característica de la educación en Bolivia es que pese a las diferencias económicas familiares, la mayoría de niños asisten a la escuela en los primeros cursos del nivel primario. Sin embargo esta situación se revierte cuando los niños cumplen once años, edad en que emerge una brecha significativa entre el quintil inferior y superior. Cuando alcanzan los 15 años, sólo el 36% de los niños de familias más pobres asiste a la escuela, mientras que un 90% de niños pertenecientes a familias de mayores ingresos permanece en el servicio educativo.

Un patrón similar se puede observar al analizar la tasa de asistencia entre niños provenientes de diferentes grupos étnicos. En los primeros años de escolaridad (entre 7 a 10 años) la mayoría, sin diferencia de origen étnico asiste a la escue-

²⁸ Idem

la. Conforme los niños crecen se abre la brecha entre niños indígenas y no indígenas y cuando llegan a los 15 años, la brecha alcanza su máximo valor. La tasa de asistencia de niños quechuas es 40 puntos porcentuales menores que la de los castellanos, y la brecha entre niños aimaras y castellanos supera los 25 puntos porcentuales.

De manera similar, el área urbana presenta tasas de asistencia superiores a las del área rural, en cualquier edad de análisis. Esta brecha muestra la evidencia de la alta tasa de concentración de grupos originarios y/o de familias de bajos recursos en el área rural.

Respecto a la cobertura diferenciada por sexo, Bolivia, no presenta un problema serio en este aspecto. Durante la mayor parte de la primaria (entre 5 y 11 años) la brecha de asistencia entre niños y niñas fluctúa entre 1 a 2 puntos porcentuales, esta brecha aumenta entre los 12 y

14 años y desaparece nuevamente a los 15 años.

Sin embargo, según datos del INE relacionado a la encuesta de Mejoramiento de las Condiciones de Vida, cerca de 133.000 niños entre 6 y 13 años no asisten a la escuela, cifra que representa el 8% de los niños de esa edad, lo que hace pensar que en realidad la cobertura neta es 92% y no 96%. Esta situación básicamente se explica por:

- a) Los registros de alumnos inscritos están inflados debido: a que las escuelas reportan un número mayor de alumnos inscritos de los que realmente tienen, para acceder a mayores recursos materiales y humanos y, por otro lado, a que algunas familias inscriben a los niños en dos o más escuelas para asegurar su ingreso.
- b) El abandono escolar de los alumnos una vez inscritos.

Cuadro 9:

Bolivia: Número de niños en edad escolar que no asisten a ningún curso de primaria

Años	6	7	8	9	10	11	12	13	total
Población en edad	15.903	16.587	11.986	7.221	8.113	12.820	26.171	34.028	132.829

Fuente: MACOM, 2000

Elaboración: Unidad de Análisis, DGES, ME.

Los elevados niveles de deserción del nivel primario en el área rural, se debe principalmente a factores relacionados a las distancias considerables existentes entre unidades seccionales y centrales; así como a la oferta incompleta del servicio de educación primaria en las escuelas y; la poca pertinencia de la calidad de la enseñanza aprendizaje.

En la medida que la población rural está ubicada en zonas más distantes al medio urbano, el nivel primario completo de ocho cursos se im-

parte en muy pocas escuelas centrales; ofreciendo las escuelas seccionales sólo tres cursos (1º al 3º), a través de la modalidad uní docente y multigrado.

Los problemas de extraedad y abandono de los/las alumnos/as, se deben principalmente a un sentimiento de inseguridad que padres y madres de familia tienen para enviar a los/las niños/as a la escuela a corta edad, debido a las grandes distancias que tienen que recorrer. El enviar a los/las niños/as a la escuela represen-

ta un costo de oportunidad elevado para las familias pobres del país, quienes optan por insertar a su hijos/as en el mercado laboral y actividades domésticas antes que enviarlos a la escuela.

Si bien la modalidad de educación bilingüe que se viene implementando en Bolivia ha permitido fortalecer las identidades de los pueblos originarios de Bolivia; todavía esta pendiente profundizar las políticas de educación intercultural en todo el país, de tal forma que se contribuya a superar los problemas de división que se vienen agudizando en el territorio nacional.

Otro de los problemas persistentes es que la educación bilingüe se ha implementado en los ámbitos rurales dirigido especialmente a los pueblos originarios, quedando exentos de este proceso los urbanos, ámbitos donde los problemas de exclusión y discriminación cultural son más persistentes; en este sentido se considera importante que esta modalidad educativa se implemente especialmente en los ámbitos urbanos de todo el país, a fin de contribuir a mejorar las relaciones sociales, culturales y de diálogo en el país.

Una de las debilidades de la implementación de la educación bilingüe en el ámbito rural es la poca preparación de los/las docentes para implementar con eficacia esta modalidad de educación escolar; razón por la que es necesario implementar políticas de capacitación permanente de docentes, de tal modo que la educación bilingüe logre efectivamente los propósitos para los que fueron creados en el Nivel de Educación Primaria.

En las recomendaciones del Comité se hace especial énfasis en la elaboración de políticas y

medidas que resuelvan la marginación y discriminación de poblaciones indígenas. Desde esta perspectiva, el Ministerio de Educación a partir de la Ley 1565 de Reforma Educativa establece en la educación boliviana un enfoque intercultural y bilingüe²⁹, lo que plantea la necesidad de una educación que permita la interrelación de las diferentes culturas y la profundización de una democracia inclusiva.

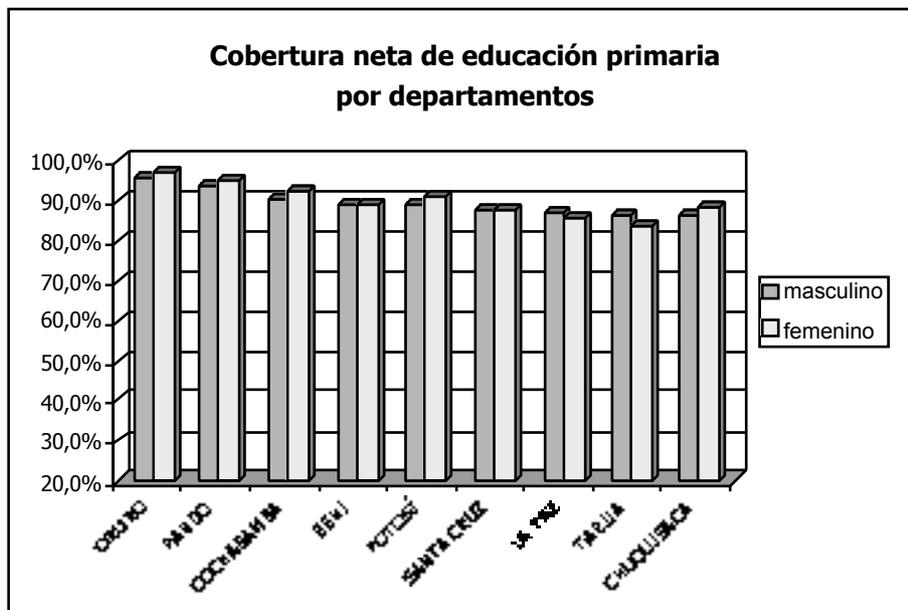
En Bolivia el 29,9 % de la población no habla español, por lo que iniciar el aprendizaje en su lengua materna es una necesidad de las comunidades. El Estado boliviano, ha aplicado una modalidad intercultural y bilingüe en 1074 establecimientos públicos en 1997 hasta llegar a 2899 en el año 2002. Esto muestra una posición de apertura hacia la profundización del proceso inclusivo e intercultural en el país aunque todavía no se han medido los resultados en términos de calidad.

COBERTURA POR DEPARTAMENTOS

En el año 2001, la cobertura neta en educación primaria por departamentos, diferenciada por sexo oscila entre el 83 al 96% alcanzado en todo el país. Analizando el orden de mayor a menor cobertura porcentual lograda por departamentos es como sigue: Oruro, Pando, Cochabamba, Beni, Potosí, Santa Cruz, La Paz, Tarija, Chuquisaca.

Respecto a cobertura diferenciada por sexo se observa que en la mayoría de los departamentos la población femenina resulta más favorecida en un promedio del 1% respecto a los hombres, lo cual indica que existe un gran avance en equidad de género en el acceso a la educación primaria en todo el país.

²⁹ BOLIVIA. Ministerio de Educación. La educación en Bolivia. Indicadores, cifras y resultados. UNICOM. 2004. Pag. 61



Fuente: Sistema de Información Educativa MEC – Elaboración CEBIAE

Según los datos, queda por cubrir entre un 5 a 15 % de la población de 6 a 13 años de edad de los diferentes departamentos para lograr la cobertura neta del 100% por departamento en la inscripción a la educación primaria.

APROXIMACIÓN A LA COBERTURA DIFERENCIADA POR CICLOS DEL NIVEL PRIMARIO

Los datos reportados por el INE en el censo 2001, respecto a escolaridad no permiten establecer el cálculo de la cobertura educativa neta por ciclos I, II y III de educación primaria, diferenciada por ámbito rural y urbano y por sexo. Ello se debe a que en la boleta sobre este aspecto se tomó en cuenta sólo indicadores generales por Nivel de educación Pre- escolar, Nivel Primario y Secundario, no así diferenciado por ciclos del Nivel Primario. Una evidencia de ello son los indicadores considerados en la encuesta 2001, que a continuación se presentan de manera textual.

Capítulo E. Sólo para personas de 4 años o más de edad

38. ¿A QUÉ NIVEL ASISTE ACTUALMENTE?

Educación Pre escolar – Pre kinder – kinder ()

Primaria (básico e intermedio) ()

Secundaria (Medio) ()

Respecto a la cobertura neta diferenciada por ámbitos rural y urbano por departamentos, se presenta otra limitación entre la información reportada por el Ministerio de Educación y el INE, bajo el argumento que, el INE establece un criterio diferente al del Ministerio de Educación para diferenciar los ámbitos rural y urbano. Ello quiere decir que, el INE considera como ámbito rural ámbitos de población con menos de 2000 habitantes, en tanto que el Ministerio de Educación considera que ese criterio no es adecuado ni real para esa diferenciación, dado a que existen Municipios pequeños en los que existe menos de 2000 habitantes y que en su espacio territorial existen centros poblados que se consideran urbanos diferenciados del rural.

Al no existir un criterio claro definido por el INE al respecto, el Ministerio de Educación ha preferido establecer la cobertura neta de matrícula escolar al 2001 bajo el criterio de organización territorial municipal, lo cual es sumamente amplio para el caso del presente estudio.

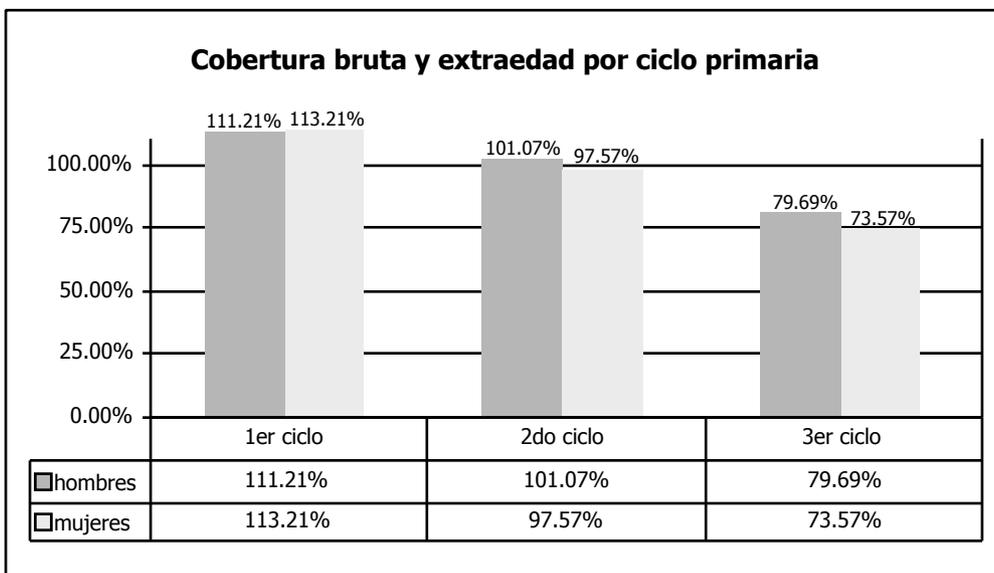
Estas las razones por las que no ha sido posible contar con información de cobertura neta de

inscripción por ciclos del Nivel de Educación Primaria, diferenciada por ámbito rural y urbano y por sexo, por cada departamento, al año 2001 (Censo), hecho que limita la posibilidad de cubrir la respuesta uno de los indicadores de pobreza, planteados por el Sistema de naciones Unidas para el seguimiento al cumplimiento del Estado respecto a las demandas a los derechos a la educación básica.

Pese a esta situación, en el intento de contar

con alguna información que nos aproxime a dicho requerimiento, se ha establecido un análisis entre la población del país con edad apropiada (datos INE) para cursar cada uno de los ciclos y la inscrita en el nivel primario en el año 2001 (datos Ministerio de Educación). Esta información es necesario considerarlo como un dato de aproximación al análisis y al mismo tiempo relativo por las limitaciones señaladas, en este sentido el resultado es como sigue:

Gráfico N° 8



Fuente: Sistema de Información Educativa MEC – Elaboración CEBIAE

El porcentaje de inscritos/as 111 y 113% hombres y mujeres respectivamente, en el primer ciclo de educación primaria (1er a 3er año de escolaridad), relativamente sobrepasa el total de población existente de 6 a 8 años en todo el país, apropiada para cursar el primer ciclo de educación primaria. Ello permite plantear la pregunta: ¿será posible haber cubierto en el país la matrícula en la edad pertinente a este ciclo? ¿y cómo se manifestará esta situación entre los ámbitos rural y urbano?; al respecto, existe la posibilidad que entre este porcentaje existan niños y niñas con extraedad.

Respecto al segundo ciclo (4to a 6to año de escolaridad), se observa que la inscripción tanto de mujeres como de hombres alcanza el 97 y 101% respectivamente, lo cual podría indicar-

nos que relativamente la inscripción de niñas y niños que están entre las edades de 9 a 11 años. ¿ha sido cubierto en la edad apropiada para este ciclo en todo el país? Nuevamente, es posible también que entre ellos se encuentre población con extraedad.

El porcentaje de inscritas/os 73 y 79% diferenciada entre mujeres y hombres en el tercer ciclo (7º y 8º años de escolaridad), relativamente incluye en la inscripción a un alto porcentaje de población que está entre los 12 y 13 años de edad, apropiada para este ciclo, quedando la interrogante ¿cuál será el porcentaje de inscritos con extraedad en este grupo?.

Por otra parte, haciendo el análisis entre matriculados entre el primer, segundo y tercer ciclo,

el porcentaje entre el primer y segundo ciclo disminuye en proporción en un 10% en los hombres y en un 16% en las mujeres, así mismo entre el segundo y tercer ciclo disminuye en un 22% en los hombres y en un 24% en las mujeres.

Si establecemos la diferencia en la matrícula entre el primer y tercer ciclo se observa una disminución en el 32% en los hombres y 40% en las mujeres, cantidades significativas de diferencia en el acceso entre un ciclo y otro al cursar el nivel primario. Esta comparación permite plantearnos la pregunta ¿será esta la tendencia de disminución al hacer el análisis de promoción de alumnos/as siguiendo la cohorte de un ciclo a otro?.

Al analizar el comportamiento de matrícula por departamentos, la lógica en proporción es similar entre uno y otro ciclo (ver cuadro de datos numéricos anexo), lo cual indica que en todos los departamentos del país hay mayor número de matriculados en el primer ciclo, disminuyendo en el segundo y tercer ciclo. En cuanto a la matrícula diferenciada por sexo, se aprecia que las mujeres tienden a disminuir, en el segundo y tercer ciclos en una cantidad significativa que va del 113% en el primer ciclo al 73% en el tercer ciclo respecto a los hombres.

Algunas respuestas a las incógnitas surgidas de este análisis se encuentran en el informe que el Ministerio de Educación ha reportado en el documento Estrategia de la Educación Boliviana 2004 – 20015, lo cual nos permite aproximarnos a algunas aclaraciones, veamos³⁰:

Con referencia a la extraedad, entendida como el rezago educativo traducido en porcentaje de niños/as que cursan un determinado año de escolaridad con edades cronológicas mayores a las que corresponden a ese año, señalan, "su existencia constituye uno de los mayores problemas de la educación en Bolivia, crece conforme avanza en los sucesivos grados, no existiendo

diferencias significativas por sexo, pero si entre las áreas urbana y rural. Para el año 2001, 55% de la matrícula en Bolivia corresponde a niños con extraedad; en el área rural este porcentaje llega a 67% y en el área urbana a 51%".

En este sentido, el comportamiento de las tasas brutas y netas en el nivel primario ha sido creciente. La Tasa Bruta de matriculación (TBM) experimenta variaciones que van desde 97% en 1990 hasta 103% en 1995, para llegar a 108% en 2000. La tasa neta de matriculación (TNM), se incrementó desde 74% en 1990 a 96% en el año 2000. Adicionalmente la cobertura educativa del sexo femenino ha avanzado en mayor medida que la del sexo masculino contribuyendo a cerrar la brecha entre hombres y mujeres.

La tasa de término bruta de primaria³¹ para el año 2001 alcanzó a 73% mientras que la tasa de término neta de primaria³², para el mismo año, llegó solamente a 27%. Esto evidencia la magnitud del rezago educativo (extraedad) que enfrenta el sistema educativo, lo que se debe principalmente al ingreso tardío, repetición y/o abandono temporal de los alumnos.

De los aproximadamente 146.000 niños graduados de primaria en el año 2001, solamente 54.000 tenían la edad oficial para graduarse en primaria (44.000 en el área urbana y 10.000 en el área rural). La tasa de término neta en el área rural llegó a 13% y en el área urbana a 35%, siendo importante priorizar la ejecución de las intervenciones en el área rural.

LA PREOCUPANTE SITUACIÓN DE LAS ESCUELAS RURALES

En casi todos los departamentos se ha llevado adelante una importante discusión sobre la problemáticas de la educación primaria en el ámbito rural.

Uno de los principales inconvenientes es la **lejanía de las escuelas respecto a las comu-**

³⁰ Ibidem

³¹ La tasa de término bruta de primaria es igual a la razón entre el número total de alumnos promovidos de octavo de primaria en un año dado, entre la población que tiene la edad oficial para asistir a ese grado (13 años).

³² La tasa de término neta de primaria es igual a la razón entre el número de alumnos de 13 años promovidos de octavo de primaria en un año dado, entre la población que tiene la edad oficial para asistir a ese grado(13años)

nidades lo que produce abandono escolar sobre todo de las niñas y adolescentes, estas escuelas también son las menos controladas por las juntas escolares y se producen inasistencias reiteradas por parte de los/las docentes.

También existe otra problemática importante que es la falta de documentación de los niños y niñas que viven alejadas de los centros poblados, la falta de documentos de identidad como exigencia para el ingreso a la escuela fue una temática muy sentida en Santa Cruz y Pando. En Santa Cruz se plantea que en las zonas periféricas que están sobresaturadas de alumnos, la falta de documentación es una excusa para expulsar a los niños y niñas, que carecen de identificación. Lo mismo sucede en Pando en mayor escala y esto produce un acrecentamiento del analfabetismo en niños y niñas. En estos casos, se violan una cantidad de derechos que se articulan y profundizan los niveles de exclusión social en las zonas más empobrecidas del país.

Sumado a la situación de pobreza en las escuelas, éstas atraviesan otra problemática significativa para los procesos de aprendizaje como son las migraciones permanentes de las familias en tiempos de cosecha, lo que hace que niños y niñas no completen su año escolar, que ingresen de manera tardía a las escuelas o que ingresen a grados más bajos de lo que les corresponde, produciéndose situaciones de discriminación que provocan abandono del establecimiento.

Otra causa del abandono escolar de acuerdo a diferentes consideraciones de los participantes es una baja oferta educativa del Estado, que llega únicamente al 3er grado en algunas Unidades Educativas en zonas rurales alejadas.

Específicamente en el caso de Pando, se producen situaciones contradictorias que forman parte de la compleja realidad que se vive en la zona rural de uno de los departamentos más alejados del centro de poder.

Por un lado, se plantea que no existen viviendas para docentes en las zonas alejadas ni se

puede cubrir la alimentación para los y las educadoras ya que las poblaciones son extremadamente pobres; estos mismos lugares son inaccesibles en determinadas épocas del año por falta de carreteras adecuadas, por lo que se cree que en estos ámbitos habría que tomar medidas diferenciadas que en el resto del país. Por el otro lado, se manifiesta que las escuelas rurales cercanas a la ciudad de Cobija están bien equipadas pero los/las docentes prefieren vivir en la ciudad y no se instalan en las casas ni son animadores sociales. Estas comunidades educativas también son lesionadas, ya que el docentado llega tarde y en algunos casos no llega por tormentas o lluvias que empeoran los caminos de tierra. Desde la reflexión de esta comunidad educativa aquí existe violación a derecho de la educación de parte del docentado.

2.4. AVANCES EN ALGUNOS INDICADORES DE RESULTADO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.

En la literatura, se distinguen dos grandes familias de factores que inciden sobre los rendimientos en educación. Estas son:

- a) *los factores asociados al medio sociocultural y económico en el que se desenvuelve el estudiante, particularmente, con relación a su familia y que generan una inercia difícil de enfrentar, por otro lado,*
- b) *los factores relacionados a la oferta de educación (profesores, gestión escolar, infraestructura, textos, etc.).*

Lastimosamente, Bolivia no dispone de una información suficiente para cuantificar la importancia de cada uno de estos factores. No obstante, se puede presumir que el nivel general es bajo (comparado a otros países de América Latina) y que la desigualdad de resultados es grande. A pesar de su importancia, los estudios en este campo aún son escasos.³³

Entre la escasa información oficial existente está la emitida por el Sistema de Medición de la

³³ Morales Anaya, Rolando / Apuntes: Reflexiones en torno al diseño de una política educacional para Bolivia. Taller Ministerio de Educación y Cultura, 28-29 de Mayo, La Paz.

Calidad Educativa SIMECAL de Bolivia, respecto al rendimiento escolar en las áreas de lenguaje y matemática y, una información general presentada en el documento Estrategia de la Educación para Bolivia 2004-2015. Los mismos sirven de referencia para el presente análisis.

2.4.1 Rendimiento escolar por ciclos del Nivel Primario según datos del SIMECAL

Según disposición legal, el nivel primario está estructurado en tres ciclos con una duración de ocho años promedio, organizado en tres ciclos, cada uno de los cuales debe cubrir objetivos específicos. El SIMECAL ha sido la instancia oficial encargada de reportar información referida al rendimiento escolar en el primer ciclo de aprendizajes básicos, en áreas de conocimiento priorizadas por el Ministerio de Educación.

1) Primer Ciclo del Nivel Primario

Ciclo considerado de *Aprendizajes Básicos*, que comprende los tres primeros años de escolaridad 1er a 3er año, orientado principalmente al *logro de las habilidades básicas de la lectura comprensiva y reflexiva, expresión verbal y escrita, y razonamiento matemático elemental*.

En la evaluación del rendimiento escolar efectuada por el SIMECAL en el año 2000, a alumnos/as del 3er año de primaria, ha utilizado parámetros tipificados como niveles A, B, C, cada cuál con indicadores específicos de resultado, la misma que corresponde a alumnos/as de unidades educativas públicas fiscales de los diferentes departamentos del país, habiendo priorizado las áreas de lenguaje y matemática, siendo los resultados los siguientes³⁴:

• Rendimiento en el área de lenguaje

En el área de lenguaje casi la mitad 49.5% de la población evaluada se concentra en el nivel B de logros, lo cual significa que *“establecen relaciones entre las partes de un texto leído y comprenden su contenido”*. Alcanzan el nivel C, el 19.7% de las/os evaluados, quienes *“además*

de las habilidades antes descritas, son capaces de tener una comprensión global y reconocer actos significativos y mensajes sociales en lo leído”. Al término del 1er ciclo se observa que existe una proporción discreta de escolares que No alcanza nivel alguno de logro 6.2%, es decir no han logrado desarrollar ninguna de las habilidades antes señaladas.

Los niveles de logro diferenciado por ámbito geográfico indican que, en el ámbito urbano el 4.7% de las/os alumnos/as evaluados **no** alcanzó ningún logro, el 22.0% alcanzan el nivel A, el 51.7% el nivel B y el 121.6% el nivel C. En el ámbito rural, el logro no alcanzado corresponde al 8.5%, el 28.3% el nivel A, un 46.2% el nivel B y en el nivel C el 17.0%.

El logro diferenciado por sexo, muestra una leve diferencia entre niños y niñas 1.3% en el nivel C, a favor de las últimas.

Al evaluar los niveles de logro según edad, los escolares que tienen ocho o nueve años, alcanzan en mayor proporción los niveles de logro B y C. Por el contrario, los escolares que tienen más de once años se concentran más en los niveles de logro A y B. Los porcentajes más altos de escolares que No alcanzan nivel alguno se presentan en los escolares de siete y doce años.

Los niveles de logro en lenguaje por departamento indican que en Santa Cruz, Cochabamba y Tarija se reportan los porcentajes más altos de escolares con logros de nivel C, entre 21.3% y 26.0%. Por el contrario los departamentos de Pando, Potosí, Oruro, y Beni presentan los logros más bajos para dicho nivel. Situación que se asienta en el hecho de que en estos departamentos existe entre 8% y 12% de escolares que No alcanza nivel alguno, lo que hace dificultoso el avance de los escolares hacia los siguientes niveles de logros.

Los resultados en el rendimiento en el área de lenguaje indican que aproximadamente el 50% de alumnos/as que se consideraría la mayoría alcanzaron el nivel de logro B, lo cual en términos de conocimientos, implica que pueden *“es*

³⁴ Ministerio de Educación - SIMECAL. Resumen: Logros Escolares y Factores Asociados 3er Año de Educación Primaria. Gestión 2000. Bolivia, Mayo 2001.

*tablecer relaciones entre las partes de un texto leído y comprender su contenido”; sin embargo todavía presentan dificultad en la **comprensión global y reconocimiento de actos significativos y mensajes sociales en lo leído**, competencia que supuestamente tendrían que haber logrado al concluir el 3er año de escolaridad.*

Un aspecto que preocupa es el porcentaje de alumnos/as que se encuentran en el nivel A y, sobre todo los que no alcanzaron ningún nivel de logro, lo cual indicaría que este grupo de alumnos/as al llegar al 3er año de aprendizajes básicos no ha logrado las competencias de saber leer comprensivamente y producir textos escritos significativos, situación que los pone en desventaja para continuar desarrollando las diversas competencias cognitivas correspondientes a la educación escolar. Dada esta situación, surgen las interrogantes ¿qué está ocurriendo en los procesos de enseñanza aprendizaje para tener este tipo de resultados? ¿porqué el rezago escolar? ¿quiénes son las/os más rezagados?. Preguntas que deben ser respondidas en la discusión y el debate de la calidad de la enseñanza aprendizaje en el primer ciclo de educación primaria?

• Rendimiento en el área de matemática

En matemática un 42,1% de escolares alcanza el nivel A, esto significa que ante *“enunciados explícitos son capaces de resolver problemas sencillos manejando sólo una operación”*. El 27.4% No alcanza a nivel alguno: sólo un 14.0% alcanza el nivel C, lo cual *implica que “son capaces de resolver problemas que exigen para su solución el manejo de pasos intermedios y más de una operación”*.

Los niveles de logro diferenciado por ámbito geográfico indican que, en el ámbito urbano el logro no alcanzado corresponde al 27.1%, el nivel A un 44.6%, el nivel B un 16.87% y en el nivel C el 11.5%. En el ámbito rural, logro no alcanzado corresponde al 27.9%, el nivel A un 38.5%, el nivel B un 15.9% y en el nivel C el 17.7%.

El logro diferenciado por sexo, muestra que no existe diferencias que llamen la atención. Sin embargo, se aprecia que en los niveles A y B el

porcentaje de niñas sobrepasa levemente al de niños.

El logro según edad, muestra que en niños/as de ocho y nueve años es similar. Para los 10 años se observa un incremento en el nivel A y una disminución en el nivel C. A partir de los once años, el porcentaje de escolares en el nivel C se incrementa hasta alcanzar un 15.3%

El logro por departamento indica que Pando, Oruro, La Paz y Beni reportan los más altos porcentajes de escolares que No alcanzan nivel alguno de logro en matemática. En contraposición, Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija alcanzan el nivel C de logro, así mismo se observa que en estos departamentos es más bajo el porcentaje de escolares que no alcanzan nivel alguno.

Los indicadores considerados por el SIMECAL para evaluar el logro en el rendimiento escolar, permite apreciar que se ha concentrado la atención en el indicador de lectura comprensiva como logro de *Aprendizajes Básico*, no así las otras capacidades planteadas en el objetivo para el primer ciclo, de lo que surge las interrogantes *¿Qué de los indicadores de evaluación relacionados al desarrollo de habilidades básicas de lectura reflexiva? expresión verbal y escrita?, respecto a matemática ¿cuánto se ha avanzado en el desarrollo de habilidades del razonamiento matemático elemental?. Parece estos aspectos específicos de logro relacionados a la calidad de aprendizaje enseñanza todavía es una tarea por desarrollar.*

Por otra parte, no existe información de evaluación referida a los logros en los aspectos afectivos y psicomotrices considerados en el objetivo de la educación para este ciclo.

2) Factores asociados a los rendimientos escolares en el Primer Ciclo

El SIMECAL, por los estudios realizados, llega a la conclusión que los factores asociados a la eficacia escolar expresados en mejores logros para Lenguaje y Matemática en el 1er ciclo de primaria con transformación son: el antecedente de educación inicial previa a su ingreso a la es-

cuela, la enseñanza en su lengua materna, el hecho de no trabajar para ayudar en la economía familiar, su capacidad de lectura autónoma y el interés de sus padres por el estudio de ellos.

Por otro lado, contribuye también el ejercicio de la tarea, propiciar el trabajo grupal, la instrumentalización de los módulos y de la biblioteca en el aprendizaje y, el uso de diversas estrategias de evaluación empleadas por los docentes en el aula, para valorar los progresos, incluyendo la frecuencia con que las hacen.

Los factores que explican la ineficacia escolar al término del 1er ciclo están determinados por la extraedad del escolar, su falta de hábito de lectura y la enseñanza en una lengua distinta a la propia; así como la falta de profesionalización docente, su inexperiencia en el Programa de Transformación Curricular y la ausencia o inadecuado apoyo del Asesor Pedagógico (actualmente están fuera del sistema) y más aún cuando en el aula no hay biblioteca, el docente no da tareas y no trabaja en grupos.

Se recomienda que todos estos aspectos sean investigados con profundidad, conforme las particularidades regionales y de ámbitos geográficos.

Segundo y tercer Ciclos del Nivel Primario

Los objetivos para el II y III ciclos son:

II Ciclo de aprendizajes Esenciales, que corresponde de 4to a 6to años de escolaridad, orientado principalmente al *logro de los objetivos relacionados con el cultivo de las ciencias de la naturaleza, las ciencias sociales, el desarrollo del lenguaje, de la matemática y de las áreas plásticas, musicales, escénicas.*

III Ciclo de aprendizajes aplicados, que corresponde a 7mo y 8vo años de escolaridad, orientado al aprendizaje de *conocimientos científico- tecnológicos y habilidades técnicas elementales* en función de las necesidades básicas de la vida en el entorno natural y social.

En los tres ciclos se asumirá los códigos simbólicos propios de la cultura originaria de los educandos. La práctica de las habilidades manuales y el cultivo de la educación física y los deportes será también común a los tres ciclos.

El SIMECAL solamente evaluó el primer ciclo, no existiendo información de logros en el rendimiento escolar en correspondencia con los objetivos planteados para estos ciclos; en consecuencia, es importante la evaluación con indicadores basados en los objetivos señalados a fin de hacer un mejor seguimiento más efectivo a los resultados de calidad educativa del PRE en el Nivel Primario. Cabe señalar que como una forma de evaluar los logros en el rendimiento en el 8vo del PRE, el SIMECAL cuenta con información de línea base³⁵ relacionada a rendimiento escolar en las áreas de matemática y lenguaje en alumnos/as de 8vo año de escolaridad de unidades educativas donde aún no interviene el PRE.

2.5 AVANCES EN LOS FACTORES ASOCIADOS AL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA OFERTA EDUCATIVA DEL PRE

En el documento de Estrategia de la Educación 2004 -2015 se señalan diversos campos en los que viene interviniendo el PRE a fin de avanzar en el mejoramiento de la calidad educativa en el país, entre los inherentes al desempeño en el aspecto pedagógico curricular, motivo del presente análisis se tiene:

Se han adoptado medidas de ordenamiento que a partir de 1999 han permitido: a) reducir el movimiento de profesores de un promedio de 54.000 al año a menos de 7.000, ocasionado por traslados y jubilaciones durante el período de clases; b) eliminar el interinato en los distritos con 50,000 o más habitantes, donde no se justifica la improvisación de personal docente y c) cumplir 200 días de clases, debido a que en años anteriores el promedio de días efectivos de clases fue de 145.

En la gestión 2001, se capacitó a través de un programa universitario especializado en Educa-

³⁵ Ministerio de Educación Cultura y Deportes. SIMECAL: Rendimientos Escolares y Factores Asociados 8vo de educación primaria.2002 La Paz Bolivia.

ción Intercultural y Bilingüe (EIB) a 5.320 profesores de primaria en lectura y producción de textos en lenguas originarias (quechua, aimara, guaraní), para la adecuada aplicación de la modalidad bilingüe. En la gestión 2002 este programa se extiende a otros 5.000 maestros. Se está experimentando un nuevo programa de capacitación docente en la enseñanza de castellano como segunda lengua con profesores de 8 núcleos educativos seleccionados de las zonas aymará, quechua y guaraní.

Pese a la dificultad, que presenta un incremento salarial a los profesores del servicio escolar público por la carga fiscal que representa, desde 1990 el salario de los profesores se ha incrementado tanto en términos corrientes como en términos reales. La evolución del haber básico, medio en bolivianos de 1990³⁶, ha sido creciente en todos los años, excepto en 1991 y 1998. Los salarios reales han sido crecientes en el orden del 3.7% anual.

En el año 2001 se puso en marcha el programa de incentivos individuales y colectivos a los profesores con el propósito de contribuir a la equidad y mejoramiento de la calidad de la educación, mediante un estímulo al trabajo en localidades rurales con elevados índices de pobreza y de difícil acceso, a la enseñanza en modalidad bilingüe, al mejoramiento de la calidad educativa basado en el trabajo en equipo y al cumplimiento de 200 días efectivos de clases en las escuelas del servicio escolar público.

Se ha concluido el diseño curricular y los planes y programas de educación inicial y de educación primaria, que establecen las competencias, indicadores, y contenidos correspondientes a estos dos niveles educativos.

Se ha extendido la aplicación del nuevo currículo de primaria a 12,214 escuelas que representan el 94% de un total de 12,958 escuelas que ofrecen educación primaria.

Se han elaborado, producido y distribuido diversos materiales pedagógicos para usos de alum-

nos y maestros entre los que destacan los módulos de aprendizaje y las guías para maestros. Se ha distribuido bibliotecas de aula y diversos materiales complementarios en todo el país. Varios de estos materiales aparecen en versión bilingüe en lengua originaria y en castellano.

La aplicación del Programa de Reforma Educativa en el último ciclo del nivel primario (7º y 8º de primaria) en el año 2003 en las primeras escuelas que aplicaron la nueva propuesta curricular y la consolidación del nuevo currículum en todas las escuelas, contribuirá a una mejora en la calidad de la educación y al logro de mayores niveles de permanencia de los niños en la escuela.

2.6 RECUPERANDO PROPUESTAS DESDE LAS REFLEXIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, EN TORNO AL DISEÑO DE POLÍTICAS EN EDUCACIÓN

Existen diversas opiniones respecto a la posibilidad de buscar alternativas a la situación actual de la educación en Bolivia y en particular del Nivel Primario, se considera importante recuperarlos para dar lugar a la discusión y contribuir en forma propositiva al seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones surgidas desde la Educación para Todos y los compromisos asumidos por el Estado boliviano.

A propósito de la discusión de La Estrategia de la Educación 2004-2015, uno de los aportes para Bolivia planteado por el Dr. Rolando Morales Anaya³⁷ en los temas motivo de la presente preocupación se expresan en lo siguiente:

Con base a la propuesta del PRE del Ministerio de Educación, la disertación busca alimentar el debate sobre los nuevos rumbos que debe tomar la educación boliviana tomando en cuenta las consideraciones siguientes:

- **La necesaria distinción entre oferta y demanda de servicios educativos**

Muchas de las reformas en América Latina se

³⁶ Es importante analizar el salario real de los profesores, ya que se mide el poder de compra de ese salario en términos de bienes y servicios que se pueden adquirir con el mismo, sin tomar en cuenta el efecto de la inflación sobre el incremento del salario.

³⁷ Morales Anaya, Rolando / Apuntes. Op. cit.

han concentrado en el mejoramiento de la oferta de tal forma que los diseñadores de políticas suponen que demanda se ajusta automáticamente a oferta; sin embargo en muchos casos no ocurre ello por diversas razones, por ejemplo una de ellas puede estar asociada a una apreciación negativa de la oferta o, a factores que nada tiene que ver con ella, por ejemplo, ingresos, trabajo o falta de interés de los padres por el conocimiento. En este sentido, es importante establecer y promover estrategias para mejorar la demanda.

• **Formación docente**

Al tema de formación docente es necesario incluir dos estrategias: a) atraer a jóvenes con excelencia académica a la carrera docente, b) sistema de premios e incentivos, incluyendo, al prestigio social e intelectual que debe rodear al maestro c) formación en materia de animación cultural dirigida a la comunidad.

• **Infraestructura**

La decisión de invertir en infraestructura tiene que resultar de la planificación territorial del sistema educativo, el que debe incluir además de consideraciones demográficas, las geográficas, internados, transporte, mobiliario adecuado, etc., componente que parece estar todavía ausente en la política educacional.

• **Gestión, gerencia y servicios de información estadística**

La corriente actual es introducir criterios gerenciales para la administración del sistema en todos sus niveles. Ello requiere no sólo la definición de una nueva normativa, sino también la formación de administradores y directores de unidades escolares con criterios de gerencia.

El tema de descentralización y su modalidad es uno de los temas que más preocupa en este campo

El esfuerzo de tener una gestión eficiente debe estar acompañado de un sistema de informa-

ción estadística que alimente adecuadamente la toma de decisiones. Bolivia dispone de este sistema (SIE) pero se encuentra aún poco integrado en el sistema de toma de decisiones³⁸.

• **Determinantes de los resultados escolares**

Está la interrogante por saber de qué dependen las diferencias en los resultados escolares que obtienen los estudiantes ¿Dependen básicamente de las currícula, los textos las técnicas pedagógicas?, en este caso, es necesario focalizar la política educacional de la enseñanza. ¿Depende de factores extraescolares?, en este caso será necesario desarrollar políticas fuera del aula que incidan en la educación dentro del aula.

• **Entretenimiento cultural**

Teniendo en cuenta que los niveles de escolaridad de muchos padres de familia, sobre todo de las madres es particularmente bajo, valdría la pena analizar la posibilidad de elevar ese nivel en forma comunitaria, utilizando algunos medios de bajo costo, con el objetivo de interesarlos por la importancia del conocimiento y, en consecuencia por la escuela.

• **Régimen elástico**

Existe un gran número de personas que por razones laborales no puede participar en una modalidad de formación que requiera presencia física por largos períodos de tiempo, pero que podría mejorar su formación asistiendo a diferentes módulos educativos en diferentes momentos del año.

• **Participación de la sociedad**

Se necesita hacer una evaluación de los resultados de la participación o no de los padres de familia en la educación de sus hijos en el nivel de la escuela, lo cual debía permitir definir y delimitar qué se espera de esa participación y hasta dónde debe ir o no.

La sociedad y los padres tienen un derecho inalienable, poco ejercido de pedir cuentas al siste-

³⁸ Se dispone de 2 descripciones del SIE efectuadas por Sarmiento (2002) las que deberían ser completadas con una evaluación de calidad.

ma escolar sobre la educación de sus hijos. Como interesados es necesario desarrollar una institucionalidad que se haga cargo de: a) el control de los logros escolares a través del SIME-CAL, b) Desarrollo de un sistema de régimen elástico, c) El seguimiento de la evolución de los indicadores macro como forma de evaluar el desempeño de la política educacional. D) la administración de subsidios escolares.

• Participación social en la gestión escolar

Un elemento que se considera imprescindible para asumir una participación comprometida es la información y capacitación a la sociedad civil sobre los procesos de innovación y reforma del sistema educativo; sin embargo en general y de manera espontánea la población consultada afirma que no existe capacitación a los padres y madres de familia sobre su rol en la educación y puntualmente en la escuela de su zona. Asimismo expresan que no hay información ni boletines a los cuales se pueda acceder para informarse. Este dato cualitativo se puede confrontar con la información sobre los gastos del Programa de Reforma Educativa (*Análisis Financiero del PRE - Gestión 1995 - 2003*) en donde se comunica que del gasto total sólo el 0,8 % se ha destinado a participación social. Situación que nos muestra un escenario poco fértil para una participación activa y eficiente en la comunidad educativa.

Las juntas escolares han centrado su rol en el control y supervisión de la gestión escolar, dejando de lado otras atribuciones que son de su competencia, por lo que es importante establecer políticas y mecanismos que permitan una mayor difusión e información de las diversas atribuciones de las juntas escolares, de tal forma que su participación aporte más al mejoramiento de la calidad de la gestión escolar y del mejoramiento de la calidad de la educación.

Al no existir una reglamentación precisa referida a las atribuciones que las juntas escolares deben considerar para su participación en la gestión escolar, es necesario formular este dispositivo legal de tal forma que su participación tenga mayor efectividad propositiva.

En general, la situación de las Juntas Escolares está bastante deteriorada sobre todo en lo que se refiere al mejoramiento de la calidad de la educación. En las zonas de Beni y Pando se ha analizado que los padres y madres no controlan ni participan en el proceso. Esto quiere decir que las Juntas escolares no han sido una solución de la más pertinente en el proceso. El grupo social que ha participado en el taller de Pando declaran que los/las docentes "no están en la comunidad, llegan a cualquier hora y dan pocas clases...por lo que la calidad de la educación es muy baja". Otros analizan que la situación de la baja calidad de la educación está vinculada con los importantes niveles de desocupación de padres y madres.

III. CONCLUSIONES GENERALES

El Proyecto de país iniciado con las reformas estructurales en Bolivia, ha creado mayores niveles de pobreza, exclusión social e inequitativa distribución de los recursos, vulnerando con mayor profundidad el ejercicio de los derechos humanos y entre ellos el de la educación, afectando sobre todo a la población indígena con incidencia en las/os niños/as, y mujeres.

Situación que se complica, dada la inexistencia de un Proyecto de Desarrollo de País planteado desde la perspectiva de los derechos humanos, lo cual limita la posibilidad de avanzar en la construcción de un proyecto educativo que contribuya a resolver los grandes problemas de exclusión, económica, social, cultural y política de algunos sectores de la población boliviana.

Más allá de las limitaciones estructurales señaladas y, pese la existencia de una Ley de Reforma Educativa vigente en el país, no existen compromisos formales (firmados) establecidos entre Estado y sociedad civil que hagan evidente las prioridades en el cumplimiento del derecho a la educación para todos y todas. Situación que corrobora el incumplimiento de las obligaciones que los gobiernos deben adquirir en materia educativa. Factor que es de singular importancia en la medida que la alianza entre Estado y sociedad civil constituyen un fuerte desafío en la construcción de capital social para las generaciones futuras, en vista del déficit estruc-

tural histórico en el que se ha desarrollado el sistema educativo en Bolivia.

Por otro lado, analizando los principios que sustentan la *Ley 1565*, de Reforma Educativa, *Título.1, Capítulo único, Art.*, se señala que *la educación es la más alta función del Estado, porque es un derecho del pueblo e instrumento de liberación nacional y porque tiene la obligación de sostenerla, dirigirla y controlarla, a través de un vasto sistema escolar.*

Lo expresado en la norma legal, permite deducir que existe *un* reconocimiento explícito de considerar la educación como derecho e instrumento de liberación nacional del pueblo y, como función obligatoria del Estado en la implementación, sostenibilidad, dirección y control; sin embargo, los resultados del estudio muestran que tales postulados en la práctica todavía no se hacen evidentes, un indicador es por ejemplo que la educación no es una prioridad en la Agenda Política del gobierno, situación que se agrava cuando se observa que la sociedad civil no está sensibilizada en reconocer este derecho como generador de conocimiento y ejercicio de otros derechos humanos y más aún en reconocer que la educación es un factor estratégico de desarrollo local, regional y nacional. Tales limitaciones son una preocupación que se desprenden de este estudio, que plantea el reto de avanzar en el debate de esta temática en la educación del país.

En esta intención los compromisos de alianza Estado – sociedad civil en el cumplimiento del derecho a la educación debían ser establecidos con pronunciamientos explícitos del Ministerio de Educación, las/os legisladores, las autoridades departamentales, locales, el magisterio, las instituciones formadoras de docentes, los padres y madres de familia, los empresarios, las organizaciones sociales, los medios de comunicación.

3.1. CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

Desde la perspectiva de este estudio se han logrado detectar dos variables de análisis la educación como derecho y la calidad de la educación, cuyos resultados son los siguientes:

• La educación básica como derecho

La prioridad de atención de las políticas de educación de los gobierno sucedidos en la década 1994 – 2003 en la educación básica en Bolivia, han sido restringidas al Nivel de educación primaria con énfasis en el I y II ciclos (educación escolar de niños y niñas de 6 a 11 años de edad); en este sentido, la cobertura neta alcanzada al año 2001 en el primer ciclo del nivel primario es del 92% en todo el país. Un dato aparentemente alentador, el mismo que al profundizar el análisis se puede observar que todavía persisten los problemas de exclusión social y cultural tanto en el acceso y permanencia, así como en la calidad de la educación ofertada en este ciclo educativo, entre los de mayor preocupación se encuentran:

La cobertura neta de acceso a la educación primaria completa todavía es excluyente, siendo la población más afectada la indígena ubicada en los ámbitos rurales. Entre los factores asociados a esta situación están por ejemplo, la oferta incompleta del servicio escolar en el nivel primario, es decir, muchas unidades educativas rurales tienen como grado máximo de escolaridad el 3er año de primaria (primer ciclo), lo cual automáticamente limita el acceso a lograr mayores años de escolaridad en el nivel primario, siendo en este caso las más perjudicadas las niñas respecto a los niños, en la medida que los padres se esfuerzan por que los niños continúen su escolaridad hasta los aproximadamente hasta los 14 años de edad, mientras que las niñas son rezagadas por razones de riesgo Y/o concepciones culturales.

Sólo el 13% de niños y niñas de familias de bajos ingresos pertenecientes a grupos étnicos del área rural concluyen la primaria. Peor aún, el 8% de niños y niñas que están entre los 6 a 13 años de edad, no logra asistir a la escuela.

Al llegar a los 15 años de edad sólo el 36% de niños y niñas de las familias más pobres asiste a la escuela entre las razones están el elevado costo que implica la oportunidad de mantenernos en el sistema escolar. Por otro lado, el hecho de que los docentes no están suficientemente preparados para lograr competencias

pertinentes a las necesidades de expectativas de aprendizaje escolar, lo cual requeriría por ejemplo una educación en la vida y para mejorar la calidad de vida.

Con referencia a la educación inicial, privilegio de algún sector de población que tiene la posibilidad de acceder a este servicio, en el 2001 la cobertura bruta fue de 44.2%, es decir, pese a que este nivel de educación es considerado un factor importante de incidencia en el mejoramiento de la calidad de la educación, todavía no está contemplado entre las prioridades de política educativa de los gobiernos.

Respecto al analfabetismo, según datos del INE, censo del 2001, indican que el 13.28% de la población mayor de 15 años en el país se encuentra en condición de analfabeto absoluto, siendo la población más afectada la del ámbito rural con el 25.7% respecto al urbano 6.44%, en ambos casos las mujeres llevan el mayor porcentaje como es el caso del ámbito rural 37.91%. Sin embargo cabe señalar que los datos oficiales no contribuyen a develar la real situación del analfabetismo en Bolivia, en tanto la información está referida únicamente al analfabetismo absoluto, no así al funcional. Situación que constituye una tarea pendiente a la que debe dar cuenta el Estado a la sociedad civil, asimismo, es tarea de la sociedad civil avanzar en la formulación de propuestas alternativas de registro censal que permitan contar con una información más objetiva referida a este aspecto de la educación en Bolivia, para ser negociados con las instancias oficiales encargadas de dar la información del estado de situación de la población en el país.

• La calidad de la educación una deuda pendiente

La calidad de la educación es un tema complejo en la medida que alrededor de los resultados logrados en la educación se requiere el análisis de los factores que han contribuido o dificultado directa e indirectamente.

Entre los más importantes están: el análisis de las políticas de gestión curricular, administración institucional, la participación social y otros aso-

ciados como por ejemplo el contexto familiar del alumno/a. El estudio da cuenta sólo de algunos indicadores de resultados y factores que predominantemente han influido en los mismos.

Los estudios efectuados por el SIMECAL a alumnos/as que concluyen el primer ciclo de aprendizajes básicos indican que en la competencia de lectura comprensiva el 49.7%, es decir la mitad de las/os evaluados están en condiciones de "establecer relación entre las partes de un texto leído y comprenden su contenido"; sin embargo todavía no han logrado la competencia de comprensión global y reconocimiento de actos significativos y mensajes sociales en lo leído, correspondientes a su nivel curricular. Otra situación preocupante en los resultados, es que, tanto en el área rural como urbano el 4.7 y 8.5% de las/os evaluados no han alcanzado las competencias mínimas requeridas para el desarrollo de la comprensión lectora y de la producción escrita.

Similar situación ocurre con relación a las competencias de rendimiento en el razonamiento matemático elemental, el 42%, es decir, casi la mitad de niñas y niños están en condiciones de resolver problemas sencillos manejando sólo una operación, lo que indica que todavía no logran resolver problemas que exigen el manejo de pasos intermedios y el uso de más de una operación, competencia que por los objetivos planteados por la reforma para este ciclo debían haber sido cubiertos. Asimismo, se observa que tanto en el ámbito rural y urbano el 27% de niñas y niños en igual proporción, no alcanzaron las competencias para resolver problemas de razonamiento matemático.

Resultados que dan lugar a las siguientes interrogantes: ¿en qué medida los cambios pedagógicos están contribuyendo a mejorar la calidad de los aprendizajes en las competencias de lecto escritura y matemática de las/os alumnos/as en el primer ciclo? ¿en qué momento de la vida escolar podrán subsanar la limitación de las/os alumnos/as que no alcanzaron ningún nivel de logro?, ¿qué va a ocurrir cuando las/os alumnos/as pasen al segundo ciclo en esas condiciones?, ¿continuarán los familiares y las/os alumnas/os motivados para la permanencia en la educación escolar, ¿qué ha tenido que ocurrir en

la enseñanza aprendizaje para tener estos resultados?, ¿qué está ocurriendo en la gestión curricular de las instituciones del sistema educativo para llegar a esta situación? Preguntas que consideramos serán necesarias responderlas al momento de abordar los temas vinculados al mejoramiento de la calidad de la enseñanza aprendizaje actual.

Por otro lado es necesario señalar que la evaluación efectuada por el SIMCAL reporta información referida a logros en los aprendizajes cognitivos, no así en lo psico afectivo y psico motrices, aspectos que están vinculados a la educación de calidad y de la formación integral de la persona como sujeto social, lo cual es un tema pendiente a ser resuelto en la política del sistema de medición de la calidad educativa.

Al no existir información de los resultados alcanzados en el segundo y tercer ciclo de la educación primaria, será necesario que las instituciones educativas avancen en el desarrollo de políticas que den cuenta de los logros alcanzados hasta el momento.

• **Plan de Educación para Todos y Foro Educativo boliviano**

Como parte de los compromisos firmados en la Conferencia de Jomtien, estaba la constitución de un Foro Educativo Nacional que con la participación de todos y todas las involucradas en el hecho educativo se construyera de manera colectiva un Plan de Educación para Todos.

En Bolivia, durante la década de 1990 no se constituyó un Foro Nacional con la coordinación del Estado, pero sí un Foro Educativo Boliviano creado e impulsado por la sociedad civil, que a partir del año 2000 se constituyó en una instancia de diálogo y proposición de políticas públicas educativas y en un referente importante para el Ministerio de Educación.

Desde enero del 2004 se constituyó -motivado por el Ministerio de Educación, organizaciones e instituciones educativas, donde se incluye el foro Educativo Boliviano -, el Consejo Nacional de Educación (CONED) integrado por más de 40

instituciones educativas tanto públicas como privadas que tienen como misión proponer y sugerir políticas educativas así como constituirse en el principal promotor del Congreso Nacional de Educación, máximo órgano de participación popular en educación. Esta instancia tiene como objetivo construir una Estrategia de la Educación Boliviana -Plan de Educación para Todos- en donde estén representadas las organizaciones e instituciones educativas del Estado y de la sociedad civil.

Durante los primeros meses del año 2005 se prevé la instalación del Congreso Nacional de Educación, pero el país se encuentra sumido en una profunda crisis política y social que hasta el momento ha impedido la realización de este evento de gran importancia para la elaboración de un Plan Educativo que marque un horizonte consensuado para el mejoramiento de la educación en el país.

• **Los retos para avanzar**

En el tema derecho a la educación queda pendiente profundizar la reflexión, el análisis y el debate relacionado a los alcances de la calidad de la educación en Bolivia, lo cual implica abordar los grandes factores asociados a la misma entre ellos, las políticas actuales de gestión curricular, administración institucional, la participación social y los factores asociados al entorno sociocultural de las/os educandos, en el marco de los derechos a la educación para todos y todas.

Situación que a la vez permite plantear la necesidad de avanzar en la formulación de políticas más efectivas de mejoramiento de la calidad de la educación, donde la educación en un contexto de exclusión social y cultural debe ser concebida como aprendizaje que se debe dar a lo largo de toda la vida y para mejorar la calidad de vida, hacia la construcción de una sociedad más justa y equitativa para todas y todos sin distinción alguna.

Por otro lado, el concepto de alfabetización exige una renovación profunda de las visiones, los conocimientos, las estrategias y los métodos empleados tradicionalmente en este campo. El

desafío que se plantea hoy en día no sólo es reducir la tasa de analfabetismo, sino construir ambientes letrados, comunidades y sociedades que valoran y usan la lectura y la escritura en su vida diaria y de manera significativa. Entender que el aprendizaje a lo largo de toda la vida implica:

- Un modelo inclusivo de educación y aprendizaje donde el derecho a la educación de niños/as debería incluir el derecho (adultos) a padres/madres educados/as.
- Democratizar el aprendizaje, es decir asegurar una educación y una formación y capacitación de buena calidad para todos y todas.
- Asegurar condiciones de vida mínimas para aprovechar las oportunidades de aprendizaje.
- Fortalecer y articular los diversos espacios de aprendizaje: hogar juego, trabajo, vida comunitaria, ejercicio de ciudadanía.
- Una comunidad humana organizada, urbana o rural, que se constituya como comunidad de aprendizaje, estableciendo una propuesta política centrada en una estrategia de educación y aprendizaje para el desarrollo y la transformación económica y social a nivel local, regional y nacional.

IV. BIBLIOGRAFÍA

BOLIVIA. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Educación. Subsecretaría de Educación Preescolar, Primaria y Secundaria. *Memoria Institucional. Programa de Reforma Educativa*. 1997.

Ministerio de Educación. *La educación en Bolivia. Indicadores, cifras y resultados*. UNICOM. 2004.

Ministerio de Educación. *Estrategia de la Educación Boliviana 2004 - 2015*.

Nuevo Compendio de legislación sobre

la Reforma Educativa y leyes conexas. La Paz. Octubre 2001.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. *Plan Nacional de Alfabetización para la vida y la Producción 1998 - 2002*. La Paz. 1998.

Ministerio de Educación. Sistema de medición de la Calidad de la Educación. *Resumen: Logros Escolares y Factores Asociados 3er Año de Educación Primaria. Gestión 2000*. La Paz. Mayo 2001

Ministerio de Educación. Sistema de medición de la Calidad de la Educación *Rendimientos Escolares y Factores Asociados 8vo Año de Educación Primaria. Gestión 2002*. La Paz. 2002

CAPÍTULO BOLIVIANO DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. *Sistema de Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales al Estado Boliviano*. La Paz. 2002.

Herramientas de exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Paz. 2003

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Censo Nacional de población 1992*. Bolivia

Censo Nacional de población 2001. Bolivia

RIVERO, José Luis y otros. *Educación Alternativa. Análisis y propuestas*. La Paz: CEBIAE. La Paz. 2002.

MORALES ANAYA, Rolando. *Documento de trabajo. Reflexiones en torno al diseño de una política educativa para Bolivia*. s/d.

PEREZ S., V. Beatriz y OVIEDO, María. Estado de Situación de la Educación en Bolivia. CEBIAE. La Paz. 2002.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN BOLIVIA



AUTOR: ASOCIACIÓN DE INSTITUCIONES DE PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN – (AIPE)

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe es presentado por primera vez, referido al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada DHAA para el Comité de Seguimiento del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) al Estado boliviano.

Sistematiza información sobre el ejercicio del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, presentando un Estado de Situación de la Seguridad Alimentaria Nutricional en Bolivia y su relación con el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA). Este documento plasma la situación de políticas y normas actuales, la situación actual de Seguridad Alimentaria Nutricional y concluye con algunas recomendaciones.

2. MARCO LEGAL DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN BOLIVIA

El derecho humano a la alimentación adecuada está inmerso dentro la Declaración Universal de Derechos Humanos¹ adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, y por otra parte la Declaración de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de julio de 1993 que afirma “ *Los Estados tienen el deber; sean cuales sean sus sistemas políticos, económicos y culturales de promover y proteger todos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales*”.

A partir de esto es que los diferentes Estados han mostrado su sensibilidad y la voluntad de proteger estos derechos en diferentes documentos internacionales, como el Pacto Interna-

cional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que está supervisado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) establecido en 1967 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Bolivia ratificó su participación al PIDESC en 1982.

En el PIDESC se establece como parte de los derechos humanos el “**derecho a una alimentación suficiente como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre**”. (Art.11).

El contenido de la normativa del DHAA, ha sido definido por el Comité de Naciones Unidas, en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en base a la experiencia de interpretación conocida como Comentario General -12 (GC-12), que hace referencia **a las obligaciones del Estado y violaciones en tres niveles, que son aplicables en general, a los Derechos Humanos: respetar, proteger y realizar (que incluye las obligaciones de facilitar y proveer) citado en NNUU – 1999 párrafo 15 ff.** En esta descansa un amplio criterio para traducir obligaciones en vías apropiadas y significa la implementación del DHAA.

Dentro la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) los Estados Parte han acordado adoptar medidas especiales “**en particular la garantía de la igualdad de acceso de la mujer rural a las medidas de seguridad alimentaria**”. (Art. 14). Bolivia ratificó su participación a este tratado en 1990.

¹ Considerado como Ley Internacional

Sobre los derechos del niño se han comprometido a respetar y garantizar el derecho "**A un nivel adecuado para el desarrollo físico y mental; y en caso necesario proporcionarán asistencia material y programas de apoyo particularmente con respecto a la nutrición**". (Art. 27). Y "...**suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre**" (Art. 24). Bolivia ratificó su participación a este tratado en 1990.

En noviembre del año 1996, en La Cumbre Mundial sobre la Alimentación realizada en Roma-Italia, Bolivia junto a varios países se comprometió "**.....a conseguir la Seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015**"².

Si bien estos derechos son exigibles su reconocimiento, su entendimiento y la aplicación de parte del Estado es relativa y a veces subjetiva, debido a que existe la progresividad en su implementación, es decir que los Estados Parte irán implementando medidas inicialmente legislativas, políticas y ejecutivas hasta lograr la plena efectividad de los derechos. Es así que existen variaciones en su legislación ya que algunos sólo tienen leyes nacionales específicas, otros incorporan en sus constituciones y algunos sólo tienen políticas gubernamentales (por tanto transitorias).

Por ello es necesaria la cada vez mayor explicitación y objetividad en la normativa de cada Estado parte, es decir en la constitución y la legislación vigente.

Un estudio realizado por la FAO³, indica : "Las disposiciones constitucionales más comunes se formulan siguiendo pautas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en que se reconoce el derecho de todos a un nivel de vida adecuado, y en especial a la alimentación, el

vestido y la vivienda. Otros hacen referencia a un nivel de vida decente o una vida con dignidad. Hay también constituciones en las que no se menciona el derecho a la alimentación en cuanto a tal, y hace referencia sólo a la obligación del Estado de garantizar un nivel de vida".

Este estudio realizado por la Oficina Jurídica de la FAO ha segmentado en 8 categorías la incorporación del derecho a la alimentación en las Constituciones, a saber:

1. Disposiciones constitucionales en las que se menciona directamente el derecho a la alimentación, aplicable a toda la población.
2. Protección explícita del derecho a la alimentación de un grupo específico.
3. Constituciones que protegen un derecho más amplio, incluido el derecho a la alimentación, como un nivel de vida adecuado o una vida digna.
4. Protección constitucional de los derechos del niño.
5. Constituciones que reconocen el derecho a la seguridad social.
6. Disposiciones constitucionales sobre salario mínimo.
7. La Constitución reconoce las obligaciones del Estado en relación a la inocuidad de los alimentos, los consumidores, la promoción de la agricultura, etc.
8. Disposiciones constitucionales amplias sobre el derecho a la salud, en que se podría incluir el derecho a la alimentación.

Bolivia no menciona directamente el derecho a la alimentación, comparando esta categorización con la Constitución Política del Estado se advierte que ésta no corresponde con los numerales 1,7, 8, y si con el 2, 3, 4, 5, 6.

En Bolivia, podemos concluir que la protección del derecho a la alimentación en la Constitución Política del Estado y la aplicación efectiva o usufructo de la población **esta insuficientemente desarrollado**.

² (Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial.- FAO, Roma)

³ "Reconocimiento del derecho a la alimentación en el plano nacional". Grupo de trabajo intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional". 2004.

En cuanto a la protección legislativa:

Bolivia en su Constitución tiene protección a este derecho: "...mediante disposiciones más amplias relativas al derecho a un nivel de vida adecuado, así como por medio de disposiciones bien relativas a la seguridad social o a los derechos de los trabajadores, o ambas cosas, de modo acumulativo..."⁴

En cuanto a la aplicación efectiva:

No se han incorporado explícitamente estrategias, políticas de seguridad alimentaria nutricional integrales que deriven de un Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), sino más bien en programas gubernamentales (que por no responder a políticas estatales son transitorios). Una constatación de esto son las tasas altas que muestran los indicadores de inseguridad alimentaria y de vulnerabilidad registrados por distintas instituciones a nivel nacional.

3. SITUACIÓN DE LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN EN BOLIVIA

Bolivia tiene uno de los más altos niveles de desigualdad y pobreza de América Latina. El ingreso del 10% de la población con más altos ingresos en promedio es 25 veces el ingreso del 40% de la población más pobre, esta relación es alrededor 15 veces en la mayoría de los países de América Latina. La pobreza alcanza cerca de dos tercios de la población, mientras que en la Región ésta se sitúa en 43%.

Según los datos del INE (Censo 2001), el porcentaje de pobreza con el método NBI⁵ llega a un 58.6%, que si bien son menores al Censo de 1992 (70.9%)⁶ en números absolutos ha aumentado debido a la falta de trabajo, el incremento de la actividad informal y la baja o nula reactivación económica. Con el método de Línea de Pobreza que mide ingreso frente al costo de canasta de alimentos, salud, vestido, vivienda, etc., la pobreza tienen una incidencia

del 63% a nivel nacional: 47% en ciudades principales, 65% en ciudades intermedias y del 82% en áreas rurales (UDAPE - BANCO MUNDIAL - 2000).

Los efectos de una situación de insuficiente alimentación y nutrición se reflejan en estados nutricionales deficientes como: Las anemias nutricionales, siendo las mujeres en edad reproductiva y los niños/os los grupos de población con mayor riesgo. Los resultados obtenidos por la ENDSA/03 revelan que casi 33 de cada 100 mujeres bolivianas en edad fértil presentaban algún grado de anemia, siendo el más frecuente el leve (26.4%). En niños/os de cinco años es la elevada magnitud de la anemia ferropénica, quienes presentaban una prevalencia de 51% con una alta proporción de anémicos en grado leve (25.1%).

La deficiencia de vitamina A, según el Ministerio de Salud⁷, afecta al 11,3% de los niños estudiados, encontrándose porcentajes superiores en el área rural del Altiplano (19,3%) y del Llano (16,5%). Asimismo, determinan que el 48% de los niños tenía una carencia marginal subclínica, cifra que revela una situación preocupante.

La población boliviana padece un deterioro grave en sus condiciones de seguridad alimentaria nutricional presentando una desnutrición global de 31.8% (-1DE) y desnutrición crónica de 26.8% (-2DS) en niños menores de 5 años⁸, ubicando a Bolivia dentro de los países con las más altas tasas de desnutrición a nivel latinoamericano.

La producción agropecuaria, las importaciones y donaciones de alimentos suministran una energía alimentaria/aparente (SEA) de 2157 Kcal./Percapita/día que representa aproximadamente el 96% de adecuación. Sin embargo, el consumo real es de 1500 kilocalorías/día que representan apenas el 70% de adecuación de las recomendaciones nutricionales, estos datos muestran una subalimentación de las familias que no

⁴ Anexo III, Nivel evaluado de protección constitucional. "Reconocimiento del derecho a la alimentación en el plano nacional". FAO 2004.

⁵ Necesidades Básicas Insatisfechas

⁶ "BOLIVIA: Mapa de Pobreza 2001 – Necesidades Básicas Insatisfechas, Censo Nacional de Población y Vivienda, La Paz, 2002

⁷ "Estudio de Vitamina A en Bolivia 1991- Bolivia

⁸ "Situación de la Seguridad Alimentaria Nutricional en Bolivia", 1ra Edición, AIPE - 2002

compensan las diferentes actividades; se suma a esto, la desigual distribución intrafamiliar. Aproximadamente de el 10% a 12% de los alimentos (SEA) es donado anualmente, lo que muestra que el país no es autosuficiente. Se suma a esto la calidad de los productos donados, alimentos "transgénicos"; elementos desconocidos en su efecto para la salud.

Los bajos rendimientos de las pequeñas unidades productivas hacen una agropecuaria con atraso tecnológico carente de factores productivos, reducción de los espacios territoriales (surcofundio) que llevan a una latente lucha sobre tierra y territorio para la producción de sus alimentos. A pesar de ello, contribuye con el 70%⁹ subvencionando el costo en los mercados.

El ingreso familiar está por debajo del costo de la canasta básica¹⁰, estudios muestran que los ingresos generados alcanzan al 50% y 70% de éste que aproximadamente están entre 50 a 100 \$us mensuales (salario básico), ingresos generados por actividades de baja cualificación laboral como: comercio informal, jornales de trabajo (albañil, cargador etc. etc.), esto determina una baja capacidad de adquisición de alimentos tanto en calidad como en cantidad ocasionando una brecha mayor en la adecuación.

Por otro lado, el ingreso medio de los indigentes es 26% inferior al costo de la canasta básica de alimentos, llegando a ser hasta 33.7% inferior en las zonas rurales donde el consumo diario de alimentos muestra una brecha de más del 28% con respecto al nivel recomendado por la FAO de 2.250 kilocalorías. Esto se expresa en una desnutrición crónica que afecta al 50% de los niños menores de 5 años de los hogares del quintil más pobre.

La capacidad biológica para aprovechar plenamente los nutrientes ingeridos se relaciona con el nivel de salud de la población (ciclo

desnutrición – enfermedad – desnutrición). Según la ENDSA/03, muestra que el 20% de los niños menores de 3 años tuvo IRAS (Infecciones Respiratorias Agudas) y EDAS (Enfermedades Diarreicas Agudas) en las dos últimas semanas. La mortalidad infantil asociada a enfermedades infecciosas intestinales con 449 fallecidos sobre 1000 mil por diarrea en servicios hospitalarios nos muestra el preocupante grado de insalubridad de la población.

Los resultados de la población boliviana expuestos, se presentan en un escenario de crisis económica que por seis años consecutivos (1999-2004) muestra un deterioro de los principales indicadores macroeconómicos con secuelas en aumento del desempleo y subempleo, crece la población en riesgo de **inseguridad alimentaria y nutricional**. Concluidas las medidas de reajuste estructural de la economía y el Estado de primera y segunda generación entre 1993 y 2004 en siete periodos constitucionales de Gobierno, la aplicación de los programas de ajuste estructural ha entrado en un proceso de respuesta a las demandas sociales, se destaca la EBRP¹¹ cuyos recursos estaban dirigidos a complementar y reforzar los recursos regulares de la LPP¹². Sin embargo, el deterioro y disminución de las recaudaciones fiscales por efecto de la crisis, se traduce en que los recursos adicionales están sólo reemplazando lo que se deja de asignar con la LPP, éstas tienen el sello de las propias políticas de ajuste estructural: se mueven en espacios de conducción privada (por ejemplo la seguridad social); se incentiva la iniciativa privada grande y pequeña (por ejemplo con los programas de alivio de la pobreza que encuentran en las pequeñas y medianas empresas su eje de acción); se incrementa los préstamos y deuda hacia el sector de educación y salud buscando también desconectarlos de la responsabilidad estatal central. Por sus características, poco afectan las causas estructurales de la pobreza/hambre y obedecen más a su nombre real de **alivio**

⁹ "La Mujer en la cadena alimentaria". Ranaboldo Claudia. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos de Género y Generacionales. 1994.

¹⁰ "Propuestas de Seguridad Alimentaria Nutricional en Políticas Públicas, AIPE-PROMENU 1ra edición, 2002, La Paz, Bolivia

¹¹ EBRP Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza

¹² LPP Ley de Participación Popular

4. SITUACIÓN DE POLÍTICAS ESTATALES SOBRE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

Durante diferentes gestiones los gobiernos han adquirido compromisos en Conferencias, Pactos y Cumbres Mundiales, como es el caso de la Cumbre Social que se enmarcó en una visión de Desarrollo Integral, cuyo planteamiento fue la erradicación de la pobreza. Pero las políticas de ajuste estructural implementadas, encaminan a desarrollar sólo políticas paliativas; es por esta razón que se tiene contradicciones como: la de haber desarrollado transformaciones legales e institucionales dentro de una concepción integral de erradicación de la pobreza y por otro lado y al mismo tiempo, la de haber implementado políticas encaminadas a una mayor concentración económica y una escasa generación de empleo, cuyas personas no tendrán la posibilidad de mejorar cualitativamente sus condiciones económicas y mucho menos la de cubrir sus necesidades vitales¹³.

Desde 1985 a la fecha no es posible afirmar que existen políticas de seguridad alimentaria, sino programas y proyectos productivos destinados a incrementar la producción y la comercialización de alimentos, además proyectos específicos de nutrición y salud; los mismos que no estaban orientados a mejorar la seguridad alimentaria nutricional de hombres y mujeres del campo y ciudad. A partir de 1993, el Gobierno de Sánchez de Lozada inicia los ajustes de segunda generación que impulsan y/o ejecutan las diferentes políticas públicas –participación popular-PPP, reforma educativa, Ley INRA, capitalización, descentralización administrativa – que influyen de manera positiva aunque lenta sobre la situación de seguridad alimentaria y bienestar nutricional, como por ejemplo, la LPP invierte mayor cantidad de recursos físicos, infraestructura, et., en la Reforma Educativa se esta introduciendo los temas de Alimentación y Nutrición en la curricula escolar, etc. aunque en si el modelo de libre mercado no permite mayor competitividad en nuestro medio.

Desde 1996, hubieron varios intentos de plantear políticas públicas en seguridad alimentaria

nutricional, en los marcos del desarrollo que no se ejecutaron, con el objetivo de mejorar la disponibilidad y acceso a alimentos fundamentalmente de la población rural, en menor medida para la población urbana, lo que consiguió es ejecutar algunos programas y proyectos. Al no existir políticas los programas y proyectos específicos no cuentan con estrategias comunes, se ejecutan en forma aislada y responde a las iniciativas del sector que dependen.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria intentó en la década de los 90 definir fundamentos centrales para el crecimiento, la capitalización de las áreas rurales y lucha contra la pobreza en áreas urbanas y rurales, atendiendo tanto la pobreza moderada como extrema y principalmente la inseguridad alimentaria de la población.

Según el estudio realizado por el Banco Mundial el 2001, el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y el PLANSA no fueron implementados. Asimismo, los del Banco, consideran que los programas de seguridad alimentaria y nutrición en Bolivia sufren de los problemas usuales del manejo del sector público – deficiente planificación, contabilidad engorrosa, estándares débiles de profesionalismo en el servicio civil y logística poco eficiente.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, en 1999, otra vez, se intenta por medio del Plan de Desarrollo Agropecuario y Rural introducir políticas para fomentar el avance y el incremento de productividad y competitividad del sector agropecuario y campesino. Para mejorar la seguridad alimentaria plantean promover y estimular la producción agropecuaria de alimentos por medio de la expansión del abastecimiento de alimentos como parte de la cadena agroalimentaria, además seguir implementando programas aislados

El 2003 se ha creado el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) mediante Decreto Supremo 27029. La presidencia de dicho Consejo recae en la Primera Dama de la Nación y el mismo está conformado por los siguientes ministerios: Ministerio de la Presidencia, Minis-

¹³ Sacha Llorentti Solíz "Apuntes para un Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en Bolivia" La Paz-Bolivia 1998

terio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Sostenible, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Salud y Deportes, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y Ministerio de Educación. El CONAN es un organismo encargado de impulsar y coordinar la participación intersectorial de la sociedad civil y agencias de cooperación para la formulación y seguimiento de las políticas nacionales de Alimentación y Nutrición en Bolivia; sin embargo, a la fecha no se ha consolidado la institucionalización, para dar cumplimiento al mandato de su creación.

En el Ministerio de Salud y Deportes se ubica el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición - PRONAN, cuyo objetivo es el de contribuir al mejoramiento del estado nutricional de la población boliviana, con la implementación de acciones directas, integradas y oportunas, que permitan revertir las prevalencias de desnutrición de la población en general y de los grupos vulnerables en particular, en el corto plazo con programas del sector salud sin articulación otros sectores con agricultura, etc.

Por lo expuesto, podemos observar que los ajustes estructurales han creado una violencia silenciosa, pero no menos escandalosa de los Derechos humanos, las condiciones de vida de la población boliviana siguen siendo precarias en términos de prolongación de vida, salud, educación y ingreso. Implicando un costo social muy alto, que ocasiona la pobreza, que es el principal motivo de las numerosas **Violaciones de los Derechos Humanos**.¹⁴ **La pobreza contribuye a que los pobres desconozcan sus derechos y a que no sean capaces de organizarse y defenderse. Esta marginación/pobreza es sinónimo de falta de poder,** los mismos que supuestamente deberían ser universalmente indivisibles; sin los cuales, las personas no pueden avanzar en sus derechos económicos sociales y culturales sin el espacio político y la libertad civil para hacerlo. Las diferentes violaciones no añaden nada al desarrollo económico del país; si no agravan dramáticamente la situación de la mayoría de la población, donde él deterioró es aún mayor, la inse-

guridad alimentaria está latente, no se ha disminuido la pobreza, ni la desigualdad, ni la exclusión.

Asimismo, la *ausencia de leyes de protección a la salud de los consumidores*, que promueva la protección de la calidad e inocuidad de los alimentos en todos los procesos de la cadena alimentaria.

La falta de *conocimiento de los Derechos Humanos, como los de la Alimentación* hace que la población no exija sus derechos al Estado, impidiéndoles ejercer su Derecho a la Alimentación.

5. CONCLUSIONES:

- El inflexible ambiente político y social tiene repercusiones negativas en los sectores de la economía y en el crecimiento económico del país, dando lugar a una inseguridad alimentaria crónica en el país. Los acontecimientos de febrero y octubre de 2003 pusieron en evidencia la exclusión social que caracteriza la realidad boliviana, ocasionando una profunda crisis del sistema político basado en los acuerdos partidarios, que tiene su origen en factores de carácter estructural y no coyuntural.
- No existe una Política de Seguridad Alimentaria Nutricional, es por esto que las acciones de alimentación y nutrición en el país no son integrales, no se articulan, ni están focalizadas; por lo tanto, existe dispersión de recursos, duplicación de esfuerzos y no se logra el impacto. No existe una decisión política del Estado para dar prioridad a intervenciones integrales que estén orientadas a reducir la inseguridad alimentaria nutricional existente en el país.
- La agenda pública, considera de forma muy general a la seguridad alimentaria y nutricional en el marco del desarrollo económico y social; sin embargo, no incorpora el enfoque al DHAA.
- La Constitución Política del Estado no considera de manera explícita el DHAA; se considera

14 "Derecho Humanos y Desarrollo – NOVIB Mauritskade, diciembre 1997

en instrumentos legales como leyes, decretos supremos y códigos, que desarrollan de manera más clara y manifiesta el tema de alimentación y nutrición, aunque ello no significa un ejercicio del DHAA.

6. RECOMENDACIONES.

- Se debe impulsar desde la sociedad civil la elaboración de una Política de Estado sobre seguridad alimentaria y nutricional, basada en los DDHH, de acuerdo con las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del DHAA, que guíe las acciones de los diferentes poderes, órganos públicos y privados del Estado.
- Promover el ejercicio del DHAA a través de instancias del Estado como de la Sociedad Civil, en el marco de la Política de Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Bolivia, cuenta con diferentes espacios de la sociedad civil de concertación para impulsar el ejercicio ciudadano considerando las demandas sociales y desde los mismos se podrá incorporar el DHAA. Desde el punto de vista de la normativa legal, se percibe una oportunidad importante con la convocatoria a la Asamblea Constituyente, que implica la transformación política administrativa del país.

7. BIBLIOGRAFÍA:

1. "Constitución Política del Estado. Bolivia" 2004
2. "Reconocimiento del Derecho a la Alimentación en el Plano Nacional" FAO – 2004
3. "Herramientas de exigibilidad de los Derechos Económicos Sociales y Culturales" Capitulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo - 2003
4. "Informe Económico y Social" UDAPE – 2004
5. "Marco conceptual de Seguridad Alimentaria Nutricional" AIPE -2002
6. "Mujer y Alimentación Situación de la participación de la mujer en la Seguridad Alimentaria" AIPE – 2003
7. "Situación de la Seguridad Alimentaria Nutricional en Bolivia", 1ra Edición, AIPE - 2002
8. "La Mujer en la cadena alimentaria". Ranaboldo Claudia. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos de Género y Generacionales. 1994.
9. "Propuestas de Seguridad Alimentaria Nutricional en Políticas Públicas", AIPE-PROMENU 1ra edición, 2002, La Paz , Bolivia

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES¹



AUTOR: DEFENSA DE NIÑOS INTERNACIONAL (DNI - BOLIVIA)

I. INTRODUCCIÓN

En mayo de 2001, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) examinó el informe de país sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y aprobó las observaciones finales al informe presentado por el Estado boliviano. Por otro lado, emitió un conjunto de recomendaciones sobre cuyo cumplimiento el país debe informar el año 2005.

Con el interés de realizar un informe de seguimiento de medio término a las recomendaciones, el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (CBDHDD), en octubre de 2003, encargó a Defensa de Niñas y Niños Internacional – Bolivia (DNI-Bolivia) la realización de un informe sobre el estado de situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en nuestro país, a la luz de las recomendaciones del CDESC.

A iniciativa del CBDHDD, con el objetivo de socializar los informes y recibir aportes a los informes elaborados el 2004, se realizaron nueve talleres en todos los departamentos de Bolivia. Producto de los aportes de representantes de instituciones públicas y privadas y de organizaciones sociales, en el presente informe se han incorporado los aportes más relevantes.

Para la elaboración del informe se recurrió a fuentes secundarias, en algunos casos provenientes del Estado boliviano y en otros de instituciones privadas. Tal como ocurre en otras temáticas, la información referida a la infancia es escasa, unas veces debido a que las instituciones públicas y privadas no le dan la suficiente relevancia al establecimiento de base de datos a

nivel nacional y otras por la poca importancia que el Estado da al sector.

En la primera parte del documento se presenta el estado de situación actual de la niñez y la adolescencia. En la segunda parte se muestra la situación de los niños, niñas y adolescentes con relación a las recomendaciones 33, 38, 42 y 44. Al final se incorpora una matriz resumen en el que se identifica las normativas aprobadas y las políticas implementadas, a partir de mayo de 2001, sobre la base de las recomendaciones del CDESC.

I. ESTADO DE SITUACIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

1. Contexto nacional

De acuerdo a la información del Censo de Población y Vivienda de 2001, el 58,6% de la población boliviana es pobre, porcentaje que equivale a 4.695.464 de habitantes que ocupan viviendas que no reúnen las condiciones apropiadas, carecen o tienen deficiente acceso a los servicios de agua y saneamiento, utilizan combustible no adecuado, tienen bajos niveles de educación y/o manifiestan inadecuada atención en salud. La población no pobre representa el 41.4% de los habitantes del país, lo que equivale a 3.318.916 personas, de las que el 16.6% tiene sus Necesidades Básicas Satisfechas (NBS) y 24.8% registra niveles de vida alrededor del umbral de pobreza.

Del total de la población, el 34.2% está en situación de pobreza moderada, 21.7% en condiciones de indigencia y 2.7% de marginalidad. En el área urbana la pobreza afecta a 39 personas de cada cien, mientras que en el área rural a 91 personas de cada cien.

¹ Documento elaborado por Juan A. Carrillo F., miembro del Equipo Nacional de DNI-Bolivia

Bolivia: Población por condición de pobreza según área y departamento

Departamento	Total	Necesidades	Umbral de Pobreza	Pobreza Moderada	Indigencia	Marginalidad
		Básicas Satisfechas				
Bolivia	100.0	16.6	24.8	34.2	21.7	2.7
Chuquisaca	100.0	13.8	16.1	29.3	34.6	6.2
La Paz	100.0	15.4	18.4	35.9	28.3	2.1
Cochabamba	100.0	18.9	26.1	32.9	18.7	3.3
Oruro	100.0	12.8	19.3	38.9	27.3	1.6
Potosí	100.0	5.6	14.7	32.8	36.1	10.8
Tarija	100.0	18.7	30.5	35.9	14.6	0.3
Santa Cruz	100.0	23.3	38.7	31.1	7.0	0.0
Beni	100.0	6.5	17.5	48.8	25.7	1.6
Pando	100.0	7.3	20.3	40.5	31.8	0.2

Fuente: INE-UDAPE (2002:8)

Las condiciones de pobreza en la que vive la población boliviana tiene como causa estructural la injusta (re) distribución de la riqueza.

Bolivia, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se encuentra catalogado como un país con desarrollo humano medio, en 1975 tenía un IDH de 0,51 y en 2000 de 0,65.

A partir de la aplicación de Políticas de Ajuste Estructural (PAE) en Bolivia en 1985, las condiciones de vida de la población boliviana se han ido deteriorando paulatinamente. Por el peso demográfico de la población de niños, niñas y adolescentes en la estructura demográfica del país, podemos hablar de la "infantilización de la pobreza", en razón de que han sufrido con ma-

yor drasticidad los efectos del modelo económico vigente.

Otro indicador que denota las condiciones de vida de la población boliviana es el referido a la esperanza de vida al nacer. A partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) a nivel del país se establece que existe un paulatino acrecentamiento de las diferencias sociales. Entre 1995 y 2000 se menciona que existe un incremento de dos años en la esperanza de vida de los bolivianos, situación que contrasta con la crisis económica que se vive en el país, traducida en la paulatina flexibilización del trabajo, reducción del ingreso familiar, mayor presencia de niños, niñas, adolescentes y madres de familia desarrollando actividades económicas, etc.

Bolivia: Esperanza de vida al nacer por años según departamento y sexo, 1995 – 2000 (en años)

DEPARTAMENTO Y SEXO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BOLIVIA	60,39	60,81	61,23	61,65	62,08	62,50
Hombres	58,77	59,18	59,59	60,01	60,42	60,84
Mujeres	62,08	62,51	62,94	63,38	63,81	64,25

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

La esperanza de vida al nacer está estrechamente vinculada al tipo de satisfacción de las necesidades básicas en los primeros años de vida, es decir, en la infancia. Cuando existe, por ejemplo, déficit en el consumo de alimentos adecuados antes de cumplir los cinco años, la probabilidad de vida se reduce paulatinamente.

En Bolivia existen 8.274.325 personas, de las cuales alrededor del 62,43% vive en el área urbana y las restantes en el área rural. Aproximadamente el 70% de la población boliviana se halla concentrada en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. La convergencia de la población en estos tres departamentos significa también la existencia cada vez mayor de necesidades que los go-

biernos departamentales y municipales tienen que resolver, instancias que no tienen la capacidad de dar respuestas inmediatas, por restricciones económicas y por la poca previsión en la planificación urbana.

La población boliviana es considerada joven ya que la edad promedio es de 25 años. El 47% tiene una edad comprendida entre los 0-18 años y el 53% entre 19-98 años. Tal como sucede a nivel general, el 60% de niños, niñas y adolescentes se encuentra en el área urbana y el 40% en el área rural. Si se toma en cuenta la relación por sexo entre las personas que se encuentran en el rango de edad de 0-18 años se establece que hay un 51% de hombres y 49% de mujeres.

Bolivia: Población por sexo y área

		Total	RURAL	URBANA
HOMBRE	TOTAL	4123850	1606744	2517106
	0-4 años	563369	237728	325641
	5-9 años	555014	232274	322740
	10-14 años	522028	208116	313912
	15-18 años	358238	126242	231996
	19-98 años	2125201	802384	1322817
MUJER	TOTAL	4150475	1502351	2648124
	0-4 años	524188	223366	300822
	5-9 años	528733	218831	309902
	10-14 años	504742	190128	314614
	15-18 años	352150	107821	244329
	19-98 años	2240662	762205	1478457

Fuente: INE 2001

En el área rural existe mayor población infantil, aproximadamente el 42% de la población es menor de 15 años.

Los niños, niñas y adolescentes no son visibles únicamente por el peso demográfico que tienen en la estructura de la población boliviana, sino por los espacios de participación y protagonismo que van conquistando progresivamente; cada vez más se constituyen en sujetos sociales que contribuyen en

las decisiones de la colectividad, aunque la sociedad se resista todavía a reconocerlos como tales.

El estar inscrito en el Registro Civil significa la oportunidad de acceder al goce y ejercicio de varios derechos. La identidad puede ser definida como derechos, valores, ideales, normas y reglas que son compartidas voluntaria y conscientemente por las personas, es decir, por aquellas que tienen formas de pensar, sentir y

actuar similares. De hecho intentar construir indicadores de identidad es una tarea por demás ardua.

La pertenencia de las personas se define por la manifestación explícita y declarada de autoidentificación de los individuos a un colectivo social.

Bolivia: Autoidentificación por área, sexo y grupo de edad

			Total	Originario						
				Quech.	Aymara	Guaraní	Chiquit.	Mojeño	Otro Nativo	Ninguno
RURAL	HOMBRE	15-18 años	126.135	49.876	32.102	2.547	2.657	761	2.523	35.669
		19-98 años	801.043	331.617	230.953	16.486	17.742	5.703	16.351	182.191
	MUJER	15-18 años	107.748	44.637	28.685	2.159	1.944	510	2.055	27.758
		19-98 años	761.406	339.075	224.429	14.159	13.067	3.654	12.516	154.506
URBANA	HOMBRE	15-18 años	231.828	47.707	46.154	2.285	5.724	2.286	3.022	124.650
		19-98 años	1.318.055	320.472	324.548	19.536	33.095	14.649	18.816	586.939
	MUJER	15-18 años	244.106	53.341	48.226	2.593	5.687	2.046	2.830	129.383
		19-98 años	1.474.671	368.916	342.784	18.594	32.300	13.694	17.124	681.259

Fuente: INE 2001

Cerca del 44,72% de los adolescentes comprendidos entre las edades de 15 a 18 años no se autoidentifica con ninguna cultura originaria existente en el país. De aquella población de adolescentes que expresa su autoidentificación, uno de cada cuatro se declara como originario quechua y uno de cada cinco como originario aymara. Las culturas andinas, ubicadas en el occidente boliviano son las que predominan. Producto del proceso de globalización, la construcción de la identidad, principalmente de los adolescentes y jóvenes, está fuertemente influenciada por las normas y valores ajenos a las culturas originarias, aquellas que provienen del mundo occidental y que privilegia el individualismo. En el país existen aproximadamente 36 grupos étnicos.

Como era de esperar, la población del área rural, entre los adolescentes, expresan con mayor facilidad su autoidentificación con un grupo o nación originaria, principalmente el quechua y el aymara. Por cada dos adolescentes del área rural uno del área urbana se identifica como quechua. En general las mujeres se autoidentifican más con una nación o grupo originario.

A pesar de que en el artículo 1ro de la Constitución Política del Estado se enuncia: "Bolivia, li -

bre independiente, soberana, multiétnica y pluricultural {...}", en la Ley de Reforma Educativa en el inciso 5 del artículo 1, referido a las bases y fines de la educación boliviana, expresa: "Es intercultural, bilingüe, porque asume la heterogeneidad socio-cultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos, hombre y mujeres". La autoidentificación de los ciudadanos bolivianos no refleja esta realidad. La pertenencia a una nación originaria se ha convertido en un factor de discriminación, razón por la cual las personas que provienen de estas culturas, prefieren no declarar esta situación y mantenerse en la neutralidad.

En el presente informe se asume que la inscripción en el Registro Civil y la obtención de un certificado de nacimiento es un indicador para establecer la identidad de las personas, es decir, el reconocimiento formal de la nacionalidad y con ello el ejercicio de varios derechos.

El Código del Niño, Niña y Adolescente (CNNA) en el artículo 96 establece que: "El derecho a la identidad del niño, niña o adolescente comprende: el derecho al nombre propio e individual, a llevar dos apellidos, el de su padre y de su madre, a gozar de una nacionalidad, a conocer a sus padres biológicos y estar informado de sus

antecedentes familiares". Por otro lado, el artículo 97 indica que: "Todo niño o niña debe ser inscrito en Registro Civil y recibir el certificado correspondiente, en forma gratuita, inmediata -mente después de su nacimiento y tiene derecho a llevar un nombre que no sea motivo de discriminación en ninguna circunstancia". El hecho de que el CNNA disponga la otorgación de certificados de nacimiento gratuitos a niños, niñas y adolescentes es un avance significativo para el ejercicio de sus derechos.

Se estima que en Bolivia la población menor de 18 años que no está registrada en el Registro Civil, es decir, que no tiene certificado de nacimiento alcanza al 4,9% (405.638 personas); aproximadamente dos de cada tres personas menores de edad no tienen certificado de nacimiento. En el área urbana existen 206.599 niños, niñas y adolescentes indocumentados, que al no tener este documento se ven limitados de ejercer otros derechos, entre ellos el de proseguir la educación formal.

Bolivia: Inscripción de nacimientos en el Registro Civil

RURAL	HOMBRE	TOTAL	TOTAL 1.606.744	Nac. Inscrito 1.412.892	Nac. No Ins. 152.740	Sin Resp. 41.112
		0-4 años	237.728	171.812	52.621	13.295
		5-9 años	232.274	205.845	19.876	6.553
		10-14 años	208.116	183.865	19.307	4.944
		15-18 años	126.242	114.623	8.800	2.819
		19-98 años	802.384	736.747	52.136	13.501
	MUJER	TOTAL	1.502.351	1.296.791	163.911	41.649
		0-4 años	223.366	159.762	51.411	12.193
		5-9 años	218.831	192.443	20.245	6.143
		10-14 años	190.128	167.289	18.394	4.445
		15-18 años	107.821	97.015	8.385	2.421
		19-98 años	762.205	680.282	65.476	16.447
URBANA	HOMBRE	TOTAL	2.517.106	2.328.518	138.610	49.978
		0-4 años	325.641	248.541	62.419	14.681
		5-9 años	322.740	298.914	15.678	8.148
		10-14 años	313.912	290.862	16.740	6.310
		15-18 años	231.996	219.984	8.409	3.603
		19-98 años	1.322.817	1.270.217	35.364	17.236
	MUJER	TOTAL	2.648.124	2.443.380	150.775	53.969
		0-4 años	300.822	228.510	58.795	13.517
		5-9 años	309.902	286.548	15.549	7.805
		10-14 años	314.614	290.400	17.914	6.300
		15-18 años	244.329	229.256	11.095	3.978
		19-98 años	1.478.457	1.408.666	47.422	22.369

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo de 2001

De la población que no está registrada, el 66,93% corresponde a la población entre los 0-18 años. Los niños y niñas comprendidos en el grupo de 0 a 4 años representan el 55,53%. Por

otro lado, a pesar de las mayores oportunidades que se tienen en el área urbana, aproximadamente el 50,93% de la población menor de 18 años no tiene certificado de nacimiento.

Inscripción de nacimiento en el registro civil

Ubicación	Área	Edad	Total	Inscritos	No inscritos	Sin respuesta
	Rural	0-18 años	1.544.506	1.292.654	199.039	52.813
		19-98 años	1.564.589	1.417.029	117.612	29.948
	Urbana	0-18 años	2.363.956	2.093.015	206.599	64.342
		19-98 años	2.801.274	2.678.883	82.786	39.605
	Total		8.274.325	7.481.581	606.036	186.708

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo de 2001.

Tal como se mencionó antes, el CNNA, promulgado el 27 de octubre de 1999, en el artículo 97 se establece la inscripción de partida de nacimiento y extensión gratuita del certificado de nacimiento. Desde el inicio, la concreción de este derecho tuvo dificultades, principalmente porque el presupuesto de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, tenía como sustento los recursos que provenían del Registro Civil. Ante las presiones ejercidas por algunas instituciones de la sociedad civil para el cumplimiento de la ley, el 12 de abril de 2002, Día del Niño boliviano, el gobierno de Jorge Quiroga, dispuso la gratuidad únicamente para los nacidos a partir de enero de ese año.

Con el objetivo de incorporar precisiones y rectificaciones al CNNA, algunas instituciones de la sociedad civil presionaron para que el Poder Legislativo boliviano incorpore en su agenda la aprobación de una Ley Complementaria al Código del Niño, Niña y Adolescente, la cual fue inicialmente aprobada pero debido a una observación constitucional del Poder Ejecutivo, fue devuelta al Parlamento en el que se espera para su consideración.

II. SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DEL PIDESC

2.1. "Recomendación N° 33 el Comité pide al Estado parte que garantice condiciones justas y favorables a los trabajadores domésticos, en particular en lo que respecta

al descanso diario y semanal y las vacaciones anuales pagadas, los despidos, las prestaciones sociales y el sueldo".

Tal como está previsto en la Ley General del Trabajo (LGT) y el Código del Niño, Niña y Adolescente (CNNA), en Bolivia se establece como edad mínima para trabajar los catorce años, sin embargo producto de las condiciones de pobreza en las que se debate la población boliviana muchos niños, niñas y adolescentes de menor edad están insertos en el mercado laboral. Debido a esta situación, el CNNA, en las disposiciones transitorias, artículo 2, prevee con acierto que mientras el Estado implemente políticas públicas progresivas para erradicar el trabajo de esta población, la aplicación de las disposiciones previstas para los adolescentes trabajadores serán aplicados a los niños y niñas menores de 14 años, es decir, su protección.

La información oficial, producto de los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, señala que en Bolivia existen alrededor de 370.993 niños, niñas y adolescentes trabajadores/as comprendidos entre 7-18 años de edad, desarrollando alguna actividad económica, de los cuales el 54,17% corresponde a hombres y el restante a mujeres. Cabe señalar que esta información es cuestionada por varias instituciones privadas que desarrollan acciones con niños, niñas y adolescentes en razón de que en 1992 se estableció que en el país existían aproximadamente 800.000 niños, niñas y adolescentes trabajadores/as. La pregunta es: ¿cómo en las condiciones actuales en la que existe un deterioro pau-

latino de las condiciones de vida de la población boliviana se reduce el trabajo infantil, cuando la tendencia es su crecimiento?

Aproximadamente el 30,80% (114.291) de los niños, niñas y adolescentes trabajadores/as se encuentra desarrollando alguna actividad económica en la agricultura, el 15,67% (58.165) en el comercio al por mayor y menor, el 11,33% (42.022) en servicios de hogares privados, el 10,38% (38.500) en la actividad manufacturera y los restantes en diversas actividades.

El mayor porcentaje de niños, niñas y adolescentes se encuentran insertos en actividades marginales de la economía informal, en la que existe una elevada precarización del empleo que se traduce en mínimos ingresos, prolongadas jornadas laborales, ausencia de beneficios sociales, etc. A pesar de las condiciones adversas en la que desarrollan los niños, niñas y adolescentes las actividades laborales, son oportunidades para la generación de ingresos. Se estima que para algunos casos, el aporte de los niños, niñas y adolescentes a la economía familiar alcanza a aproximadamente al 33,33%.

Ocupación de los niños, niñas y adolescentes

Ocupación	Total	Hombres	Mujeres
Fuerzas Armadas	1.923	1.916	7
Ocupaciones de dirección en la administración pública y empresas	159	94	65
Ocupaciones de profesionales científicos e intelectuales	122	62	60
Ocupaciones de técnicos y profesionales de apoyo	5.389	3.790	1.599
Empleados de oficina	6.860	3.344	3.516
Trabajadores de servicios y vendedores del comercio	68.800	28.214	40.586
Productores y trabajadores en la agricultura, pecuarios, agropecuaria y pesca	111.300	70.913	40.387
Trabajadores de la industria extractiva, construcción, industria manufacturera y otros oficios	61.915	47.150	14.765
Operadores de instalaciones y maquinaria	5.193	4.733	460
Trabajadores no calificados	82.786	27.505	55.281
Sin respuesta	26.546	12.792	13.754
Total	370.993	200.513	170.480

Fuentes: elaboración propia en base a datos del INE 2002

Según datos del INE, el 2001 existían aproximadamente 144.856 personas que se encontraban vinculadas al Trabajo Asalariado del Hogar (TAH), del cual 29,00% son niños, niñas y adolescentes comprendidos entre 7 y 18 años.

En Bolivia, cerca de 3.899 niños/niñas y 38.123 adolescentes desarrollan actividades vinculadas al trabajo asalariado del hogar. El grupo de edad comprendido entre los 7 y 18 años representa el 29,01% (42.022 personas) de la población nacional que se dedica a esta actividad.

Población que se dedica al servicio en los hogares y servicio doméstico según el departamento y grupo edad

Edad	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando	Total	%
7 a 9	65	133	140	13	26	40	279	8	2	781	0.54
10 a 18	3.646	8.254	7.462	794	1.692	2.787	14.617	1.851	138	41.241	28.47
19 a 29	2.572	14.406	8.552	827	1.674	2.668	20.459	2.480	179	53.817	37.15
30 a 39	874	5.509	3.35	306	685	923	8.871	1.511	102	22.140	15.28
40 a 49	593	3.397	2.120	223	480	575	5.404	938	52	13.782	9.51
50 a 59	401	1.799	1.212	136	34	310	2.645	487	29	7.366	5.09
60 a 69	239	873	657	65	22	162	1.099	204	11	3.539	2.44
70 a 79	156	420	351	40	150	71	426	91	4	1.709	1.18
80 o más	61	149	99	15	34	19	83	19	2	481	0.33
Total	8.607	34.940	23.952	2.419	5.317	7.555	53.883	7.664	519	144.856	100.00

Fuente: INE Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

A nivel general, existe una presencia masiva de TAH en los departamentos del "eje" (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) lo cual se debe no solamente a la densidad demográfica de sus capitales, sino también a que son polos de atracción para la fuerza laboral, en razón de su desarrollo económico. Para la gente que migra del área rural a la urbana o de los centros urbanos con niveles de pobreza elevados o centros urbanos "prósperos", el trasladarse de un lugar a otro, especialmente Santa Cruz, implica mejorar sus condiciones de vida.

Las/os TAH deben adecuarse a las normas y costumbres de las familias a las que prestan sus servicios, situación que se presenta como una dificultad seria por su origen rural que en muchos casos se contraponen a los hábitos y modos de vida de las familias de los empleadores. Algunos empleadores asumen la idea de que un/a niño/a o adolescente es más fácil de "moldear" o "educar", ya que no reclama sus derechos como una persona adulta.

A pesar de que en el primer semestre de 2003 se promulgó la Ley de Trabajo Asalariado del Hogar, a la fecha todavía su implementación se hace difícil ya que los empleadores eluden sus obligaciones y las/os trabajadoras/es en resguardo de su fuente laboral, no asumen un rol protagónico para exigir su cumplimiento, pese a

que están organizadas en una instancia nacional y algunas departamentales.

Respecto a las condiciones laborales de las Niñas y Adolescentes Trabajadoras Asalariadas del Hogar (NATAH), se pueden destacar las siguientes características:

- En general, las NATAH que desarrollan actividades laborales en la modalidad de "cama adentro" no tienen horario de trabajo definido, es decir, son mano de obra de libre disponibilidad de las empleadoras. Sus jornadas de trabajo pueden empezar a tempranas horas de la mañana y culminar muy cerca de la media noche. El momento de descanso se reduce a pocas horas en la noche.
- Con frecuencia, el descanso semanal se reduce a media jornada del domingo y eventualmente completa.
- El trabajo asalariado del hogar es una actividad que tiene como característica una alta movilidad, es decir, el tiempo de permanencia en una fuente laboral oscila entre tres a seis meses, razón por la cual las NATAHs no gozan del derecho a vacaciones anuales. En aquellos casos que las NATAH trabajan más

de un año, los empleadores se resisten a reconocer este derecho. Después de la promulgación de la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar, las empleadoras con el objetivo de no cumplir con lo establecido están optando por contratar por el lapso de 89 días de trabajo y no asumir responsabilidades con las trabajadoras asalariadas del hogar.

- A pesar de que la Ley General del Trabajo reconoce contratos verbales y escritos, las empleadoras no reconocen los acuerdos establecidos, es decir, el monto de la remuneración económica, las horas de descanso, etc.
- En general, las NATAH no gozan de las prestaciones sociales, razón por la cual las personas que se dedican a este tipo de actividad laboral se encuentran desprotegidas y no ejercen este derecho
- La retribución económica que reciben oscila entre 60-100 bolivianos para niñas y aproximadamente 300 bolivianos para las adolescentes. Excepcionalmente las adolescentes trabajadoras asalariadas del hogar reciben una remuneración por encima de salario mínimo vital² establecido por el gobierno boliviano. Existen niñas que sólo reciben alimentación y vestimenta por los servicios que prestan.
- A decir de representantes de instituciones públicas y privadas y de organizaciones sociales, las niñas y adolescentes están expuestas a constante violencia sexual de los esposos de las empleadoras y de sus hijos.
- Las NATAH tienen serias dificultades para proseguir con su educación formal en razón de sus prolongadas jornadas de trabajo y las dificultades que ponen sus empleadoras.

2.2. "El Comité exhorta asimismo al Estado Parte a que ratifique el Convenio N° 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil) de la OIT, y a que adopte medidas eficaces para erradicar el fenómeno de los "criaditos"

Bolivia ratificó el Convenio 182 en noviembre de 2002, empero existe un conjunto de instituciones y organizaciones de niños, niñas y adoles-

centes trabajadores que mantienen una postura crítica frente al contenido de dicho Convenio. En el artículo 3 se establece como peores formas de trabajo infantil a:

- Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados;
- La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas;
- La utilización, el reclutamiento o la utilización de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales y pertinentes, y
- El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

El cuestionamiento de instituciones privadas y de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores/as es que en el Convenio 182 se reconocen delitos como trabajo. Por ejemplo, el tráfico de niños, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, o su utilización en el tráfico de estupefacientes.

Actualmente los organismos de Cooperación Internacional como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se encuentran desarrollando y apoyando proyectos que tiendan a eliminar el trabajo infantil, principalmente en la minería artesanal.

El gobierno boliviano, a través del Ministerio de Trabajo y Microempresas ha impulsado la conformación de la Comisión Interinstitucional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, integrada por autoridades del Poder Ejecutivo, Legislativo, representantes de la Sociedad Civil y Organismos de Cooperación Internacional, en el marco del Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil.

Que los niños, niñas y adolescentes que provienen del área rural desarrollen trabajo en hogares de terceros es una práctica arraigada en la sociedad boliviana; son "entregados" por sus padres en calidad de "criaditos", como una estrategia para intentar mejorar sus condiciones de vida. Por su parte los empleadores requieren incorporar esta "mano de obra" que apoye en la reproducción de la familia. La presencia de niños, niñas y adolescentes en calidad de "criaditos" asume connotaciones de tráfico con fines de explotación laboral. A la fecha de elaboración del presente informe, el Poder Legislativo aprobó en la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley contra el Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes.

En el artículo 5 de la Constitución Política del Estado se establece que: "*No se reconoce ningún género de servidumbre y nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin pleno consentimiento y justa retribución. Los servicios personales sólo podrán ser exigibles cuando así lo establezcan las leyes*". A pesar que el régimen de servidumbre está prohibido, en el país perviven estas prácticas. Una de las causas para que los padres de familia del área rural "entreguen" a sus hijas e hijos a personas que viven en el área urbana es la imposibilidad de satisfacer las necesidades mínimas de subsistencia.

Las serias dificultades de subsistencia por las que atraviesan las familias campesinas, induce a que busquen "estrategias de sobrevivencia", unas veces migrando a centros urbanos para desarrollar trabajos marginales y, en los más de los casos, "entregando" a sus hijos e hijas a familias que se encuentran con más posibilidades económicas. Según una investigación³ de DNI-Bolivia realizada el 2001, se estableció que las familias que acogen a niños, niñas y adolescentes en calidad de "criaditos" son también familias con dificultades económicas o de estratos empobrecidos en el área urbana. Mientras el Estado boliviano no mejore las condiciones de vida de las familias empobrecidas, el fenómeno de los/as "criaditos/as" seguirá existiendo.

El trabajo, como actividad humana, es dignificante y necesario para la realización plena de las personas, como seres individuales y colectivos. Resulta conveniente establecer diferencia

entre el derecho al trabajo y las condiciones en que éste se realiza ya que dependerá de ellas que el trabajo sea un valor positivo o se convierta en una práctica de explotación y sometimiento, tanto para los niños, cuanto para los adultos.

No se debe admitir que la esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, así como la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños/as para la prostitución y la producción de pornografía, sean consideradas como formas de trabajo infantil, aunque el Convenio 182 las califique negativamente; por su carácter trasgresor de valores humanos esenciales tales como la dignidad e integridad, deben ser considerados delitos.

Algunas observaciones con respecto al Plan de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil:

- En términos de concepción no existe una distinción entre el trabajo propiamente dicho y las condiciones en las que desarrollan su actividad los niños, niñas y adolescentes.
- Se considera con características idénticas el trabajo de niños, niñas y adolescentes en el área rural y urbana.

Hasta ahora, lo establecido en el Código del Niño, Niña y Adolescente no se ha operativizado en razón de la inexistencia de políticas públicas destinadas a los niños, niñas y adolescentes trabajadores/as, situación que es justificada por la supuesta imposibilidad material del Estado para la asignación de recursos económicos.

Por otra parte, mientras no exista participación real de los/as actores/as sociales, es decir, de los propios niños, niñas y adolescentes trabajadores/as en el diseño, implementación, seguimiento, evaluación y vigilancia social del Plan de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil, las acciones que se emprendan no tendrán legitimidad social.

2.3. "El Comité insta al Estado Parte a que se ocupe de problemas y limitaciones a que hacen frente los niños y que afectan su bienestar, comenzando por diversos tipos de explotación infantil, la trata de niños, su explotación sexual y maltrato en el

³ La necesidad nos hace cómplices? Tráfico de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación laboral en Bolivia

hogar. El Comité insta al Estado Parte a que proporcione los recursos financieros necesarios para la educación de los niños y la erradicación de la malnutrición infantil”.

2.3.1. Explotación infantil

Tal como se manifestó anteriormente, según datos del Censo de Población y Vivienda, en Bolivia, existían aproximadamente 800.000 niños, niñas y adolescentes trabajadores. Por otro lado, a partir de 1985 está vigente el modelo neoliberal que privilegia la acumulación de capital en empresas transnacionales. Con la aplicación del modelo económico vigente, se ha generado un proceso paulatino de flexibilización del trabajo y con ello la reducción de los ingresos monetarios de las fa-

milias y el empeoramiento de las condiciones de vida.

Con la intención de equilibrar el desfase generado por la imposibilidad de los padres de cubrir la canasta mínima, los niños, niñas y adolescentes asumen un rol protagónico y aportan a la economía de sus familias. Tal como ocurre con los adultos, la precarización del empleo de los niños, niñas y adolescentes se traduce en la prolongación de las jornadas laborales, la pérdida de derechos laborales, reducción del salario, relativa estabilidad laboral, etc. Por otro lado, los niños, niñas y adolescentes al no tener las habilidades y capacidades para insertarse en trabajo que requieren determinadas destrezas técnicas, han optado por insertarse en el sector informal, desarrollado actividades marginales y de poca generación de riqueza.

		Grupo de edad	Total	Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	Pesca	Explotación de Minas y Canteras	Industria Manufacturera	Producción y Distribución de Energía Eléctrica, Gas y Agua	Construcción	Comercio al Por Mayor y al Por Menor, Reparación de Vehículos Automotores, Motocicletas, Efectos Personales y Enseres Domésticos	Servicio de Hoteles y Restaurantes	Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	Intermediación Financiera	Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler	Administración Pública, Defensa y Seguridad Social Obligatoria	Educación	Servicios Sociales y de Salud	Servicios Comunitarios, Sociales y Personales	Servicio de Hogares Privados que Contratan Servicio Doméstico	Servicio de Organizaciones y Órganos Extraterritoriales	Sin Respuesta	
Rural	Hombres	7-9	9.710	5.105	20	25	123	6	84	169	34	25	-	7	1	521	4	41	61	1.167	231	
		10-14	32.394	21.288	112	171	866	15	797	765	180	156	-	28	16	678	13	119	195	2.678	431	
		15-18	55.098	39.372	175	791	2.392	81	3.358	1.368	189	825	2	64	1.146	267	37	258	195	2.311	2.267	
		Total	97.202	65.765	307	987	3.381	102	4.239	2.302	403	1.006	2	99	1.163	1.466	54	418	451	6.156	8.901	
	Mujeres	7-9	7.764	3.526	12	5	95	1	9	143	101	10	-	1	-	470	3	46	213	1.060	2.069	
		10-14	26.684	14.911	32	24	1.458	3	46	816	540	24	-	9	1	550	26	150	1.515	2.441	4.138	
		15-18	35.470	19.484	53	74	4.459	7	102	1.486	1.022	37	2	20	18	296	149	197	3.119	2.292	2.653	
		Total	69.918	37.921	97	103	6.012	11	157	2.445	1.663	71	2	30	19	1.316	178	393	4.847	5.793	8.860	
	Urbana	Hombres	7-9	5.757	531	3	15	699	5	244	1.551	491	200	4	44	8	72	31	329	120	637	773
			10-14	34.546	2.772	38	119	6.025	69	2.094	11.195	2.761	2.115	14	384	66	280	118	2.117	638	1.993	1.748
			15-18	63.488	4.857	74	583	14.054	212	8.205	16.240	3.378	4.510	65	1.314	1.612	535	221	2.888	824	2.551	1.365
			Total	103.791	8.160	115	717	20.778	286	10.543	28.986	6.630	6.825	83	1.742	1.686	887	370	5.334	1.582	5.181	3.886
Mujeres		7-9	4.508	218	1	3	358	1	13	1.287	605	18	-	21	4	73	26	99	387	625	769	
		10-14	29.911	895	9	21	2.483	7	77	8.634	4.155	131	6	158	19	244	172	563	8.183	2.086	2.068	
		15-18	65.663	1.332	23	47	5.488	24	156	14.511	7.518	443	64	833	182	722	608	1.551	26.572	3.532	2.057	
		Total	100.082	2.445	33	71	8.329	32	246	24.432	12.278	592	70	1.012	205	1.039	806		35.142	6.243	4.894	

Los niños, niñas y adolescentes son las personas que están más expuestas a la explotación laboral. A pesar de las condiciones de riesgo en que muchos de ellos desarrollan sus actividades, el ingreso que obtienen es significativo para su subsistencia y la de sus familias. A pesar de que el país ratificó el Convenio 138 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo, se ha hecho muy poco para mejorar las condiciones de vida de la población boliviana. En la medida de que el Estado boliviano implemente políticas económicas y sociales dirigidas a resolver los niveles de pobreza, los niños, niñas y adolescente dejarán de insertarse en trabajos considerados como peligrosos.

Dentro de los lineamientos del Convenio 182, la OIT y el UNICEF patrocinaron investigaciones relacionadas con el trabajo de niños, niñas y adolescentes en la zafra de caña de azúcar y en la minería artesanal en Bolivia, a continuación se presenta los resultados más relevantes.

Minería artesanal:

- “En siete municipios donde se concentra esta actividad, tanto en la minería tradicional como en la aurífera, se ha establecido la presencia de aproximadamente 3.800 niños, niñas y adolescentes mineros/as. Esta cifra indicativa por sí misma de la magnitud del fenómeno, adquiere mayor relevancia cuando se sabe que significa el 10% del total de personas ocupadas en la actividad minera artesanal.”
- Los niños, niñas y adolescentes trabajan en su mayoría en labores de superficie, ocupados de cargar, trasladar y seleccionar mineral y de otras tareas igualmente pesadas relativas al procesamiento del mineral. Dentro de las minas, en los socavones, donde trabajan sobre todo los adolescentes pero también en algunos casos niños, realizan labores de ayudantes de sus padres o de otros adultos, expuesto a la inhalación de gases tóxicos y otros peligros, cargando herramientas y mi-

neral e incluso en tareas de perforación y disparo de dinamita. {...}

- En la minería aurífera, una de las labores más sacrificadas en la que participan los niños, niñas y adolescentes es el “barranquilleo”. En estos centros mineros, el mineral extraído de los socavones subterráneos o de taludes en la superficie es transportado a áreas de tratamiento. Allí, es lavado y concentrado con técnicas gravimétricas. Los concentrados ricos en oro son amalgamados con mercurio y finalmente la amalgama es refogada para obtener el oro. Los barranquilleros trabajan en esos depósitos o ríos.
- Las tasas brutas de participación laboral⁴ muestran con mayor nitidez la situación de niños, niñas y adolescentes. Los menores de 10 años tienen una tasa de participación del 13%. Los menores de 13 años tiene una tasa de participación del 20% y los adolescentes de 13 a 18 años del 56%. La minería es la ocupación más importante para los niños, niñas y adolescentes que trabajan. El 75% de los trabajadores de este sector de la población está ocupado en esta actividad.
- Los niños, niñas y adolescentes aportan con el 14% del ingreso total del hogar, 27% de las horas trabajadas, 20% de las horas de trabajo remunerado y el 69% de las horas de trabajo no remunerado. Es decir, su contribución es importante.

A pesar de las condiciones en las que desarrollan su actividad laboral, los niños, niñas y adolescentes mineros son actores protagónicos en la lucha contra la pobreza.

Zafra de caña de azúcar

- En Santa Cruz, la zafra moviliza anualmente más de 30.000 personas, de las cuales cerca de 7.000 son niños, niñas y adolescentes. Las zonas productoras de caña de Tarija convocan para la zafra a 5.500 personas, de las

⁴ La población total de los centros mineros ubicados en los siete municipios donde se ha establecido la presencia de niños, niñas y adolescentes trabajadores está calculada para el año 2001 en 215.900 personas. De este total, las personas ocupadas en la minería, que es la principal actividad en estas zonas, alcanzan a 38.600, de las cuales 3.800 son niños, niñas y adolescentes.

cuales 2.860 son niños, niñas y adolescentes. Esto quiere decir que esta actividad productiva involucra alrededor de 10.000 personas de este sector de la población.

- La división del trabajo tiene características diferenciales en las zonas productoras de caña. En Tarija y Santa Cruz es muy marcada: los hombres adultos son los zafreros y cortadores; los niños, niñas y adolescentes, junto a las mujeres adultas se ocupan de amontonar, pelar y, en menor proporción, de cortar caña y son considerados ayudantes de los zafreros bajo el apelativo de "cuartas". Las niñas y las mujeres adultas se dedican a las labores de casa exclusivamente o combinadas con las actividades anteriormente mencionadas.
- {...}. Para los propietarios y contratistas, la presencia de niños, niñas y adolescentes en la zafra es responsabilidad de sus padres. Éstos, por su parte, dicen que los únicos zafreros son ellos, y que los niños y adolescentes son sus "cuartas" o ayudantes. Así, en la cadena de explotación que significa la zafra, el trabajo de los niños, niñas y adolescentes, tanto como el de las mujeres, queda invisibilizado.
- En las plantaciones de Tarija, es usual el pago fijo y en forma mensual para quienes trabajan como "cuartas" sean niños/as, adolescentes o mujeres. El monto máximo es de 600 Bs.⁵ mensuales; en el caso de las mujeres el monto máximo declarado llega a la mitad, es decir a 300 Bs. En ambos sexos, la mayoría declara 200 Bs.
- En las zonas cañeras de Santa Cruz, la modalidad dominante también es el pago por tonelada de caña cosechada, que varía entre 14 y 17 Bs. Muy pocos declaran recibir ingresos fijos mensualmente, en estos casos los montos varían entre 300 y 700 Bs. La gran mayoría de los niños, niñas y adolescentes no perciben directamente esta remuneración porque son considerados ayudantes. {...}.

- Entre la población que concurre a la zafra en las zonas productoras del departamento de Tarija, en promedio, el 90% de los niños, niñas y adolescentes no asiste a la escuela. Entre los zafreros de Santa Cruz, el 55% de los varones y 33% de las mujeres están excluidos del derecho a la educación.
- Las condiciones en las que viven y trabajan los niños, niñas y adolescentes en la zafra de caña de azúcar los convierten en un grupo altamente vulnerable a las enfermedades infectocontagiosas, respiratorias y gastrointestinales y a los frecuentes accidentes de trabajo.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes que trabajan en la minería artesanal desarrollan sus actividades en las cooperativas mineras de las cuales sus padres son socios. A falta de oferta de empleos, las personas tienen que autogenerarse posibilidades laborales en sectores de la minería artesanal que es la más riesgosa. En la zafra la situación es diferente, son las grandes empresas azucareras que usufructúan el trabajo de padres, madres, niños, niñas y adolescentes. Tanto en la minería artesanal y en la zafra las condiciones de trabajo para los adultos y los niños son extremadamente riesgosas, pero no queda otra opción para generar ingresos económicos.

En general las personas desean trabajar en condiciones salubres y sin riesgo, es decir, ejercer un derecho con dignidad. Son las condiciones socio-históricas y los intereses de las clases dominantes hacen que las personas estén sometidos a condiciones inhumanas de trabajo. Es el modelo injusto de distribución de la riqueza que genera condiciones de sobreexplotación de la fuerza laboral de adultos/as, niños, niñas y adolescentes. Mientras el Estado no asuma plenamente su responsabilidad de asegurar el ejercicio de los derechos de las personas, la explotación estará vigente por largo tiempo.

2.3.2. La trata y explotación sexual

El fenómeno de la violencia sexual comercial contra niños, niñas y adolescentes no es nuevo

⁵ Al momento de la elaboración del presente informe, un dólar americano equivalía a 8,04 Bs.

en Bolivia y menos aún en el mundo, a lo largo del tiempo ha asumido diferentes dimensiones y connotaciones. Señalar cuales son las causas para que los adultos cometan este tipo de violencia es riesgoso, empero, la situación económica en la que se debate la población boliviana, el poco respeto a la identidad y los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la cultura de violencia, etc., son algunos de los aspectos más relevantes.

En Bolivia, no existen registros e investigaciones sobre la violencia sexual comercial. Una de las recientes investigaciones encargadas por UNICEF, realizadas en las ciudades de Santa Cruz de la Sierra, La Paz, El Alto y Cochabamba destaca los siguientes hallazgos:

- Un factor decisivo para el crecimiento de la violencia sexual comercial contra NNA, es la demanda de los "clientes abusadores" quienes mueven dinero para satisfacer y mantenerse
- {...}. En todas las ciudades han proliferado whiskerías, clubes nocturnos, bares, restaurantes, clubes privados y salas de masajes donde, con diversos grados de encubrimiento, se organizan actividades de abuso sexual a niñas, niños y adolescentes.
- Las calles y plazas de ciertas zonas de las ciudades se han convertido, especialmente en la noche, en puntos de contacto y transacción del comercio sexual con niñas, niños y adolescentes que se consume en alojamientos, hoteles, moteles e incluso casas particulares, cuyos administradores se convierten así, en cómplices de esta actividad ilícita.
- En Cochabamba y Santa Cruz resalta el hecho de que para un porcentaje significativo (26,3%) de las adolescentes involucradas en la violencia sexual comercial, ésta es su primera ocupación para generar ingresos {...}
- La realidad de las niñas, los niños y adolescentes en situación de violencia sexual comercial en las calles de las ciudades de La Paz y El Alto es mucho más dramática en tér-

minos de su inserción en el mundo laboral y de su educación. Se trata de personas que en su mayoría han roto parcial o totalmente la relación con sus familias y tienen como espacio de vida la calle.

- Las niñas y las adolescentes que ingresan a la violencia sexual comercial generalmente son las hermanas mayores o las que ocupan lugares del medio y que asumieron desde pequeñas responsabilidades en la atención de los hermanos o hermanas menores y en el apoyo económico para el sustento familiar.
- Las niñas y adolescentes provienen de familias que en su mayoría han sufrido procesos de desintegración. Son, en general, familias monoparentales debido a la separación de los padres o al abandono o fallecimiento de uno de ellos.

En suma, las carencias materiales, las dificultades para insertarse en el mercado laboral, el contexto familiar caracterizado por la violencia y el engaño de los dueños de locales o proxenetas, son factores que predisponen para que las niñas y adolescentes ingresen en actividades vinculadas con la violencia sexual comercial.

En las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, se estableció que aproximadamente 1.453 niños, niñas y adolescentes entre 11 y 17 años son víctimas de violencia sexual comercial.

Muchas adolescentes dejan sus lugares de origen encantadas por el espejismo de mejorar sus condiciones de vida, principalmente engañadas por ofertas de trabajo que les hacen los dueños de locales, proxenetas u otras personas que viven de su explotación.

Tal como se manifestó anteriormente, uno de los factores para que las niñas y adolescentes se involucren en acciones vinculadas a la violencia sexual es la imposibilidad de acceder a recursos mínimos para su subsistencia, situación que deriva en conflictos familiares, razón por la cual el Estado boliviano tiene una responsabilidad importante en mejorar las condiciones de vida de la población boliviana y así disminuir la violencia sexual a niñas y adolescentes.

El país ha ratificado y promulgado algunos instrumentos jurídicos para proteger a niños, niñas y adolescentes de la violencia sexual:

- Convención sobre los Derechos del Niño, ratificado por Bolivia en 1990.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la Venta, Prostitución y uso de los Niños en la Pornografía, ratificado por Bolivia en junio de 2003.
- Convenio 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, ratificado por Bolivia en junio de 2003.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificado por Bolivia en 1989.
- Declaración del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de Niños, o Declaración de Estocolmo.
- Código del Niño, Niña y Adolescente.
- Código Penal.
- Ley de Protección a las Víctimas de Delitos Contra la Libertad Sexual.

A la fecha no se han implementado acciones sostenidas que tiendan prevenir y establecer las sanciones a los que se encuentran involucrados en este tipo de acciones.

2.3.3. Maltrato

Según el artículo 108° del Código del Niño, Niña y Adolescente (CNNA) *“constituye maltrato todo acto de violencia ejercida por padres, responsables, terceros y/o instituciones, mediante abuso, acción, omisión o supresión, en forma habitual u ocasional, que atente contra los derechos reconocidos a niños, niñas y adolescentes (...), violencia que les ocasione daños o perjuicios en su salud física, mental o emocional”*. En esta definición tendría que incluirse la violencia social que es aquella resultante del desequilibrio entre lo que podemos denominar lo

“óptimo social” y lo “real social”. Desde esta concepción los niños, las niñas y los adolescentes viven en continua violencia en razón de que el Estado no asegura la satisfacción de sus necesidades básicas.

Los niños, las niñas y los adolescentes son los que más sufren la vulneración de sus derechos humanos, principalmente por la inexistencia de políticas públicas dirigidas a mejorar sus condiciones de vida. Por lo que sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que el Estado es el mayor violador de estos derechos.

Las relaciones interpersonales que establecen los adultos con los niños, niñas y adolescentes continúan siendo relaciones de poder y en muchos casos de violencia, que se expresa en situaciones de maltrato físico, psicológico y sexual. Estas trasgresiones en los últimos años son visibles, al haberse establecido instancias públicas y privadas de promoción y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes y también por una mayor conciencia de la población que acude en mayor número a denunciar estos hechos.

La restitución de los derechos vulnerados de niños, niñas y adolescentes es responsabilidad de las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, existiendo varias Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que también asumen esta tarea. Cada vez más estas instituciones están siendo reconocidas por la población boliviana como instancias de defensa y protección.

Tal como establece la normativa jurídica nacional, las Defensorías de la Niñez y Adolescencia son servicios dependientes de los Gobiernos Municipales, los que deben asignarles los recursos económicos necesarios para su funcionamiento. En algunos municipios se les asignó recursos, pero en otros no se asumieron las responsabilidades ni designando recursos, ni capacitando a su personal y menos aún institucionalizando los cargos.

De acuerdo al CNNA, las Defensorías de la Niñez y Adolescencia son las instancias responsables de defender y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Según el Viceministe-

rio de la Juventud, Niñez y Tercera Edad (VIJUNTE) (2004), “{...} en Bolivia existen 220 Defensorías de la Niñez y Adolescencia en 221 municipios”, de los cuales 186 se encuentran en municipios rurales y 34 en municipios urbanos de capital de departamento.

En general las denuncias de vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes tienden a incrementarse cada vez más. DNI-Bolivia, entre el segundo semestre de 2000 y primer semestre de 2003, atendió procesos de restitución de derechos de 20.305 niños, niñas y adolescentes, de los cuales el 70,16% corresponde a casos de maltrato, el 8,40% a abuso sexual y los restantes a explotación laboral, adolescentes en conflicto con ley y otro tipo de casos. Las denuncias, tanto en instituciones públicas y privadas, son producto de la conciencia que asume la población y del incremento de actos de violencia en contra de niños, niñas y adolescentes.

A decir del VIJUNTE, en la gestión 2003, en 101 Defensorías de la Niñez y Adolescencia se atendieron 3.468 casos, de los cuales el 86% corresponde al área urbana y el restante al área rural.

La violencia en la sociedad está estrechamente vinculada a los niveles de desigualdad social existente. En sociedades donde existen fuertes diferencias sociales los niveles de violencia son también elevados. Producto del estrés social que viven los padres y madres de familia como consecuencia de la imposibilidad de satisfacer sus necesidades básicas, los niños, niñas y adolescentes están expuesto a hechos de violencia.

2.3.4. Educación

- En 1994, la Reforma Educativa se proponía como objetivos lo siguiente:
- Plena cobertura de atención a la población en edad escolar a través de sus diferentes niveles y modalidades.
- Calidad expresada en la relevancia social, en la pertinencia cultural y lingüística y en la permanente actualización del currículo.

- Equidad, expresada en la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia y calidad entre la educación pública y privada, entre hombres y mujeres, entre educación del área rural y urbana y entre la población de lengua española y vernácula.
- Eficiencia en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros cuya asignación debe guardar relación con las prioridades de desarrollo nacional.

En el país, los recursos del sector educativo provienen de tres fuentes: El Tesoro General de la Nación (TGN), los créditos y donaciones y los recursos por alivio a la deuda. Según el documento la Educación en Bolivia: “*La ejecución financiera del gasto en educación, en el periodo 1990-2002, ha crecido a una tasa promedio anual cercana al 17%.{...}*”. Cabe recalcar que en el gasto de educación se incluye la ejecución presupuestaria del gasto corriente, es decir, salarios a los directores, docentes, personal administrativo de las unidades educativas, entre otros.

A partir de 1995 la inversión en educación comienza a incrementarse, gracias a la implementación del Programa de Reforma Educativa. El gasto corriente en educación sin considerar a la universidad, es cubierto en su totalidad por el TGN. “*El gasto de la educación respecto al PIB ha crecido en el periodo 1990-2002 de 3,4% a 6,1% considerando universidades, mientras que el gasto sin universidades creció de 2,4% a 4,7% en el mismo periodo*” (Op. Cit. 2004:87), en 12 años, en promedio, el crecimiento anual fue de 0,20%, situación que se presenta como altamente preocupante.

Hay dos características centrales en el gasto corriente del sector educación: “*Si se toman cifras de los últimos 20 años, el gasto corriente (sin universidades, que en realidad no hace variar mucho) siempre tuvo un componente del 99% del mismo en salarios, y se quedó en el 99% el año 2003, pero eso porque ganó en algo el gasto corriente en materiales educativos, ya que la luz, agua, servicios básicos, pese a ser gasto corriente, no son cubiertos por el nivel nacional, sino por el Gobierno Municipal. Si sumásemos este gasto más, aún así no llega sino entre el 94 y*

95% del total de gasto corriente, el que corresponde a salarios” (2004:51). Por otro lado, otra característica en el gasto corriente es: “Si la Reforma Educativa se planteó que el gasto del sector (sin universidades) debía subir 7% del Producto Interno Bruto (PIB) y a 25% del Presupuesto General de Educación (PGE), hasta 8vo año de primaria, que se cumple este año 2004, lo que se tiene como resultado al 2004 es que el gasto en educación está en 4,7% del PIB y 14,7% del PGN programado y el 13% del ejecutado 2003” (op. cit.:51). A pesar de que el infor-

me oficial sostiene que se ha dado mayor prioridad a la educación primaria que representa el 65% del total del gasto corriente en educación, todavía existe un fuerte déficit en cuanto a cobertura, calidad y la dotación de materiales educativos a las unidades educativas. En Bolivia existen aproximadamente 500.499 (Cfr.infra)⁶ niños, niñas y adolescentes no acceden a la educación formal pública.

Algunos datos respecto al gasto de la educación se presentan a continuación:

Relaciones del gasto educativo (sin universidades)

Año	Gasto educativo (Bs.)	Gasto educ./PIB %	Gasto educ./PNG %	Matricula Pública	Costo/alumno Bs.
1990	374.479.650	2,4	6,9	1.619.149	227,52
1991	504.663.690	2,6	7,2		
1992	619.531.350	2,8	7,5	1.732.732	357,55
1993	883.136.300	3,6	9,7		
1994	967.115.130	3,5	9,6		
1995	1.146.677.400	3,5	10,4	1.812.520	628,36
1996	1.408.850.300	3,7	11,6	1.894.357	743,71
1997	1.290.017.070	3,7	12,3	2.075.933	621,41
1998	1.699.479.200	3,6	11,6	2.59.213	825,3
1999	1.859.941.100	3,5	12,2	2.107.080	882,71
2000	2.000.250.300	3,8	11,8	2.197.089	910,41

Fuente: Cosío Romero, Octavio Orlando. POR LOS ANCHOS CAMINOS DE LA EDUCACIÓN. La Paz: Editorial de la Academia Nacional de Ciencias, citado por GALINDO (2004:57)

Presupuesto por nivel de educación (en porcentaje)

Categoría	Presupuesto 1990	Presupuesto 2000
Inicial	3,73	3,84
Primaria	86,61	64,88
Secundaria	15,84	14,18
Educ. técnica no universitaria	3,39	3,63
Educación alternativa	3,05	3,84
Educación técnica	1,10	
Administración centra	3,13	2,6
Administración departamental	4,24	5,94

Fuente: Cosío Romero Octavio Orlando. POR LOS ANCHOS CAMINOS DE LA EDUCACIÓN. La Paz: Academia Nacional de Ciencias. Citado por GALINDO (2004:58)

⁶ Para efectuar el cálculo se tomó a la población de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en edad escolar (4 a 18 años) y aquellos que están registrados en la educación pública.

2.3.5. Salud y malnutrición infantil

El CNNA en el artículo 13° instituye la obligatoriedad del Estado de garantizar y proteger el derecho a la vida y a la salud, asegurando condiciones dignas para la gestación, nacimiento y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes⁷. Asimismo, en el artículo 14° se establece “(...) *el acceso universal e igualitario a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, más el suministro gratuito, para quien no tenga recursos suficientes, de medicinas, prótesis y otros relativos al tratamiento médico, hospitalización o rehabilitación que fueran necesarios*”.

En cumplimiento de estas disposiciones el Estado boliviano a través del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) - beneficio que sustituye al antiguo Seguro Básico de Salud - ofrece la gratuidad en la atención de alrededor de 443 prestaciones, de las cuales la principal es el parto; de esta manera asume la responsabilidad de generar oportunidades para que las madres gestantes, los niños y las niñas menores de cinco años tengan acceso a los servicios de salud. Con el SUMI se espera disminuir la mortalidad materna en 20% y la mortalidad infantil en 40%.

Para alcanzar estas metas el Estado tiene que resolver las deficiencias que se observan en la implementación del SUMI, tales como: la baja calidad en la atención, la reducida provisión de insumos básicos por parte de los gobiernos mu-

nicipales, la falta de personal y el desconocimiento de la población rural de este seguro; asimismo se deben superar los conflictos entre los gobiernos municipales y el gobierno central, que también obstaculizan su ejecución.

Si bien el SUMI es un avance en el ejercicio del derecho a la salud, su cobertura es insuficiente ya que la población de niños, niñas y adolescentes mayores de cinco años queda desprotegida, sin que en el corto plazo, el gobierno boliviano tenga previsto implementar políticas de salud dirigidas a este grupo poblacional.

A pesar de que en el artículo 151° del CNNA se establece que los adolescentes trabajadores gocen del derecho a la afiliación al Sistema de Seguridad Social, a la fecha no se ha operativizado dicha medida, debido principalmente a la falta de voluntad política para encontrar los mecanismos que hagan posible su concreción. A este hecho se suma la débil presión que ejercen los propios adolescentes trabajadores y las instituciones que los apoyan ante la lógica estatal que reconoce derechos casi siempre como producto de la movilización y la presión social.

Con relación a la tasa de mortalidad infantil⁸, a pesar de los esfuerzos desplegados por el Estado boliviano para reducirla, la situación todavía es preocupante. En el área rural la tasa de mortalidad sigue siendo elevada, dadas las condiciones precarias de vida.

Mortalidad Infantil

Departamento	Total	Urbana	Rural
Bolivia	66	55	86
Cochabamba	72	55	92
La Paz	64	60	73
Pando	63	51	76
Potosí	99	77	111
Chuquisaca	71	50	86
Tarija	53	44	67
Beni	60	56	67
Santa Cruz	54	44	74
Oruro	82	70	97

Fuente: INE 2001

⁷ En el Código se considera como niño o niña a todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los doce años y adolescentes desde los doce a los dieciocho años de edad cumplidos.

⁸ La tasa de Mortalidad Infantil es el número de defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos.

Predomina aún la noción de que la salud tiene que ver con la prevención de la enfermedad y no con el mejoramiento continuo de las condiciones de vida. Es por eso que las acciones en materia de salud deben ser globales, es decir, no sólo se trata de reparar el daño físico, sino de promover una vida saludable.

Según datos oficiales⁹, entre 1999 y 2002, la variación porcentual de la población menor de cinco años que no se enfermó con diarrea aguda no es significativa, apenas llega al 0,16%; similar situación ocurre con las enfermedades respiratorias agudas. Estos leves cambios pueden ser atribuidos a la eventual preocupación del Estado boliviano por incidir en las enfermedades prevalentes de la infancia.

En el mediano plazo, el Estado boliviano tiene la responsabilidad de implementar políticas públicas de salud para todos los niños, niñas y adolescentes del país, debiendo la sociedad civil ser más activa para exigir el acceso universal a este derecho.

La desnutrición de niños y niñas es una de las manifestaciones más evidentes de las condiciones de vida en la que se debate la población boliviana. Según el INE-UDAPE sólo el 16,6% de la población tiene sus Necesidades Básicas Satisfechas (NBS) y el resto no. La situación es más preocupante en los departamentos considerados pobres como Potosí, Beni y Pando en los cuales las NBS alcanza al 5.6%, 6.5% y 7.3% respectivamente. La desnutrición es el resultado del bajo nivel de ingresos familiares, la falta de agua potable y saneamiento básico así como la desigual distribución del consumo alimenticio al interior de los hogares.

El estado nutricional de los niños, niñas y adolescentes es el balance entre el requerimiento de nutrientes y la ingesta de alimentos. Los requerimientos están condicionados por la edad, la actividad que se desarrolla, el sexo, etc. mientras que el consumo esta determinada por la posibilidad de acceder a alimentos y esta a la vez con la cantidad de recursos económicos con las que se dispone. Se establece que: *“La desnutrición en Bolivia se manifiesta principalmente en una deficiencia calórica y proteica que afecta de manera crítica a los niños menores de tres años y mujeres gestantes”*

A partir de los datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud¹⁰ (ENDSA) 1998 se afirma que:

Desnutrición crónica

- Casi la cuarta parte de la población de niños/as menores de 3 años en Bolivia (26%) adolecen de desnutrición crónica, es decir, retardo en el crecimiento en talla para la edad.
- La desnutrición crónica afecta casi por igual a niños y a niñas pero aumenta rápidamente con la edad hasta alcanzar el 33% entre los niños próximos a cumplir 2 años.
- Entre los primeros nacimientos y entre niños concebidos con intervalos relativamente amplios, 4 años y más, uno de cada 6 niños se clasificaría como desnutrido, en contraste con alrededor del 30% para otros intervalos.
- La desnutrición crónica afecta con mayor intensidad a los niños del área rural (36%) y a los residentes en los departamentos de Potosí (49%), Oruro (32%) y Chuquisaca (29%). La mitad de la desnutrición en Chuquisaca y casi la tercera parte en Oruro y Potosí es severa.
- Los menos afectados con la desnutrición crónica son los niños con mayor educación (media o más) pues sólo el 13% de ellos sufren retardo en su crecimiento, frente al 44% de los niños con madres sin educación y de escasos recursos.

Desnutrición aguda

- El peso deficiente para la talla o desnutrición aguda, sólo afecta al 2% de los niños en el país {...}. La desnutrición aguda es un indicador de desnutrición reciente por efecto del deterioro de la alimentación y/o presencia de enfermedades en el pasado reciente.
- La desnutrición aguda tiene un mayor nivel entre los niños de 6 a 11 meses (3%), entre los niños de madre sin nivel de instrucción (3%) y entre los niños de madres que residen en municipios con alto grado de marginalidad (4%).

Desnutrición global

- Casi el 10% de los niños de tres años tienen un peso deficiente para su edad.
- Su nivel es mayor en los niños de 12 a 23 meses, en los niños de cuarto o mayor orden y entre los de corto intervalo intergenésico.

⁹ Datos obtenidos de Anuario Estadístico 2002 del Instituto Nacional de Estadística.

¹⁰ En 1992, Bolivia tenía aproximadamente 6,4 millones de personas. Para 1998 se estimó una población de 7,9 millones de personas.

De igual forma, entre los niños de madres que residen en el área rural, y en los departamentos de Potosí, Beni/Pando, Chuquisaca y Cochabamba.

- Los mayores niveles de desnutrición global entre los menores de tres años (alrededor de 20%), se presentan en los municipios de al-

ta marginalidad y en los hijos de madres sin instrucción.

Las condiciones de vida de la población, principalmente de los niños y niñas es el resultado de inversión en recursos humanos que realiza el Estado y los padres de familia

Indicadores de desnutrición infantil para niños menores de tres años, por características demográficas seleccionadas

Entre los niños menores de **tres años**, porcentaje clasificado como desnutrido según índices antropométricos: talla para la edad, peso para la talla y peso para la edad, según características demográficas seleccionadas, Bolivia 1998

208

Características	Porcentaje con desnutrición crónica (Talla para la edad)		Porcentaje con desnutrición aguda (Peso para la Talla)		Porcentaje con desnutrición global (Peso para la Edad)		Número de niños
	Severa (1)	Total (2)	Severa (1)	Total (2)	Severa (1)	Total (2)	
Edad del niño							
3-5- meses	2.4	8.2	0.9	1.5	0.3	1.8	317
6-11 meses	4.3	15.2	0.7	2.8	2.9	7.9	663
12-23 meses	11.3	32.5	0.3	1.9	1.9	12.4	1.155
24-35 meses	10.9	29.5	0.4	1.1	1.2	9.6	1.110
Sexo							
Masculino	10.6	27.1	0.4	2.1	2.0	9.9	1.629
Femenino	7.1	24.0	0.5	1.4	1.4	9.0	1.616
Orden de nacimiento							
1	4.0	15.1	0.7	1.9	0.7	5.6	793
2-3	7.3	22.8	0.4	1.8	1.2	8.1	1.164
4-5	11.3	31.4	0.2	1.0	2.7	11.0	655
6 y +	15.3	37.7	0.7	2.3	2.8	15.3	633
Intervalo entre nacimientos							
Primer nacimiento	4.0	15.1	0.7	1.9	0.7	5.6	797
menos de 24 meses	10.9	30.9	0.0	0.9	1.8	10.0	676
24-47 meses	12.5	32.6	0.5	1.9	2.3	13.0	1.165
48 + meses	6.1	19.9	0.5	2.3	1.8	7.2	607
Total 1998	8.9	25.6	0.5	1.8	1.7	9.5	3.244
Total 994	10.0	28.3	0.8	4.4	3.7	15.7	2.698
Total 1989	14.8	38.3	ND	1.6	2.6	13.3	2.537

Nota: Las estimaciones se refieren a los niños /as nacidos en el periodo 3-35 meses anteriores a la encuesta (se excluyen a los menores de 3 meses). Cada índice se expresa en términos del número de desviaciones estándar (DE) de la media del patrón internacional utilizado por NCHS/CDC/WHO. Los niños/as se clasifican como desnutridos si están 2 o más desviaciones estándar (DE) por debajo de la media de la población de referencia.

ND: No disponible

(1) Niños /as que están 3 DE o más por debajo de la media

(2) Niños /as que están 2 DE o más por debajo de la media. Incluye los niños que están 3 DE o más por debajo de la media.

Fuente: ENDSA 1998:176

La desnutrición está relacionada con las condiciones de vida de la población, situación que afecta drásticamente en el crecimiento y desarrollo de los niños y niñas. A menor satisfacción de las necesidades básicas, principalmente el de la subsistencia a través del consumo de alimentos, la población está expuesta a un conjunto considerable de riesgos. Si bien la desnutrición depende de una gran cantidad de variables la determinante son los ingresos económicos.

A decir del documento “determinantes de la nutrición en Bolivia”, los aspectos más relevantes en el país respecto a la desnutrición son:

- En las regiones del altiplano y los valles se observan bajo peso en los niños /as con relación a los llanos.
- El deterioro del estado nutricional de los niños /as entre la lactancia materna y el complemento alimentario es particularmente más nítido cuando la madre es muy joven, es en este grupo se advierte una relación altamente significativa entre la edad del /la niño /a y el impacto de la prolongación de la lactancia materna. {...}
- En el ámbito nacional, las niñas presentan un mejor estado nutricional con relación a los niños. {...}
- La disponibilidad de servicios básicos también muestra efectos importantes sobre la nutrición. {...}. La cantidad de agua tiende a mantener un buen estado nutricional de los /las niños /as, permite incrementar la disponibilidad de alimentos disponibles, probablemente en el área rural está asociado a una mayor producción de alimentos y sobre todo permite mejores condiciones de vida.

2.4. “El Comité recomienda al Estado Parte a que dé prioridad a la educación en su presupuesto, establezca normas de alfabetización de adultos, en especial en zonas rurales, y haga esfuerzos para incrementar los niveles de asistencia escolar de los niños menores de nueve años. A este respecto se insta al Estado Parte a que aplique un amplio plan nacional de educa-

ción para todos, como se anticipa en el párrafo 16 del Marco de Acción de Dakar, teniendo presente las observaciones generales N° 11 y N° 13 del Comité”.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa de asistencia¹¹ de la población en edad escolar alcanza a 79.71%, muy por encima de lo que ocurría en 1992 y 1976 en que este porcentaje era de 72.32% y 61.42% respectivamente. En general, hay más hombres que mujeres que asisten a centros educativos.

A pesar del avance significativo en la generación de oportunidades para que niños, niñas y adolescentes accedan a la educación formal, todavía en el país existe un número importante de personas menores de 18 años que no logra gozar de este derecho, unas veces por la inexistencia de centros educativos cercanos a su lugar de residencia, y otras por la imposibilidad de cubrir los costos que demanda la educación.

Tal como establece la Constitución Política del Estado y la Ley de Reforma Educativa, la educación primaria es obligatoria y de responsabilidad del Estado, el que, través de sus diferentes instancias – nacional, departamentales y municipales – es el encargado del pago de sueldos al personal de los establecimientos educativos, de la infraestructura y material bibliográfico (bibliotecas de aula); en varios municipios del país además proveen “desayuno escolar”, como un programa de alimentación complementaria. Los gastos referidos a materiales escolares, transporte y otros son asumidos por los padres de familia. Razón por cual la gratuidad de la educación primaria es relativa, porque el Estado no asume plenamente los costos que ella significa.

Producto de la situación de pobreza en la que se debaten las familias bolivianas, los niños, niñas y adolescentes ven cada vez más restringidas sus oportunidades para seguir y concluir la educación formal. Si bien existe mayor número de estudiantes matriculados, se debe al crecimiento vegetativo de la población y no así a la incorporación de aquellos que no acceden a este derecho.

¹¹ La tasa de asistencia escolar es el cociente entre el número de personas de 6 a 19 años que asisten al sistema regular de educación (primaria y secundaria) y el total de la población en el mismo rango de edad.

Bolivia: Población matriculada, tasa de efectivos, promoción, reprobación y abandono, 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Población matriculada	2.075.930	2.059.380	2.107.080	2.197.090	2.263.160
Tasa de efectivos	89,86	91,51	93,01	93,14	93,35
Tasa de promoción	82,81	85,51	87,51	88,22	89,01
Tasa de reprobación	7,04	6,01	5,50	4,91	4,33
Tasa de abandon	10,14	8,49	6,99	6,86	6,65

Fuente: en base a datos del Anuario Estadístico 2002

210

Aproximadamente 1.048.891 niños, niñas y adolescentes asisten a la educación pública y 323.881 a la educación privada. Si se toma en cuenta la población comprendida entre 4-18 años, aproximadamente 500.499¹² niños, niñas y adolescentes no acceden a la educación formal pública.

Desde la implementación de la Ley de Reforma Educativa (LRE) la enseñanza en las áreas rurales se desarrolla en lengua materna, aunque existe una marcada oposición de los padres de familia para que sus hijos e hijas reciban la educación formal en los idiomas originarios, debido a que son factor de discriminación en el ámbito urbano.

Al reconocerse que Bolivia es un país multicultural y plurilingüe, se ha dado la posibilidad para que la población originaria pueda relacionarse con las autoridades en su lengua nativa. Sin embargo todavía existe resistencia en las esferas gubernamentales, principalmente entre los operadores de la administración pública, a utilizar estos idiomas, en razón de la arraigada mentalidad discriminadora. Esta situación sólo podrá ser superada en la medida en que el Estado establezca disposiciones operativas para que en las esferas gubernamentales se acepte plenamente la comunicación en idiomas nativos.

Bolivia: asistencia escolar por área, sexo y grupo de edad

			Total	Si asiste	No Asiste	Si a una Pública	Si a una Privada	Sin Respuesta
RURAL	HOMBRE	4-9 AÑOS	282.077	190.582	81.306	185.875	4.707	10.189
		10-14 AÑOS	208.060	180.901	26.385	176.389	4.512	774
		15- 18 AÑOS	126.135	65.652	59.973	63.649	2.003	510
		TOTAL	616.272	437.135	167.664	425.913	11.222	11.473
	MUJER	4-9 AÑOS	265.005	179.206	76.592	174.690	4.516	9.207
		10-14 AÑOS	190.098	156.229	33.135	152.255	3.974	734
		15- 18 AÑOS	107.748	46.604	60.602	44.939	1.665	542
		TOTAL	562.851	382.039	170.329	371.884	10.155	10.483
URBANA	HOMBRE	4-9 AÑOS	388.671	299.824	82.591	249.019	50.805	6.256
		10-14 AÑOS	313.798	298.842	14.476	247.302	51.540	480
		15- 18 AÑOS	231.828	165.204	66.228	131.131	34.073	396
		TOTAL	934.297	763.870	163.295	627.452	136.418	7.132
	MUJER	4-9 AÑOS	370.633	289.839	75.014	241.593	48.246	5.780
		10-14 AÑOS	314.496	29.665	17.371	245.519	51.139	467
		15- 18 AÑOS	244.106	161.488	82.196	129.030	32.458	422
		TOTAL	929.235	747.985	174.581	616.142	131.843	6.669

Fuente: INE 2001, en base datos del Censo de Población y Vivienda

¹² Para efectuar el cálculo se tomó a la población de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en edad escolar (4 a 18 años) y aquellos que están registrados en la educación pública.

A partir de los datos oficiales del Estado boliviano y resultados del último Censo de Población y Vivienda, se establece lo siguiente:

- De la población boliviana, los niños y niñas que se encuentran entre 4-9 años representan el 15,80%. Si se toma en cuenta la población entre 0-18 años este grupo representa el 42,93%.
- A nivel nacional, de la población de 4-9 años que asciende a 1.306.386 niños y niñas, asisten a la educación formal aproximadamente 959.451. Es preocupante que alrededor de 346.935 niños y niñas no asistan a la escuela.
- En Bolivia, si se considera el sexo y asistencia escolar se establece que la asistencia tanto de hombres como de mujeres es similar¹³, es decir, no hay diferencia significativa entre el número de niños o niñas y aquellos que asisten a un centro educativo.
- A nivel general, en el área rural, el nivel de asistencia alcanza al 67.60%. Si se toma en cuenta la relación de sexo, tal como ocurre a nivel nacional, la diferencia es insignificante, existe leve diferencia a favor de las niñas.
- En el área urbana, si bien la diferencia no es relevante, pero podemos destacar que en términos relativos, las niñas asisten en 1,06% más que los niños.
- El 65,16% de niñas y niños en Bolivia asisten a centros educativos públicos que se encuentran bajo la responsabilidad del Estado. El 8,29% asiste a centros educativos privados. Casi de manera idéntica ocurre si se considera el área rural y urbana.

Considerando la población que se encuentra en edad de concurrir a la primaria en el nivel de los aprendizajes básicos que corresponden a primero, segundo y tercero de primaria, es decir, aquellos que se encuentran entre las edades de 6 y 9 años, la situación es la siguiente:

- En Bolivia, de la población comprendida en esta edad, cerca del 8,13 %, es decir que 69.688 niños y niñas no asisten a ningún centro educativo, situación que es preocu-

pante, por cuanto el rezago escolar afecta a futuro en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población boliviana.

- Si se considera la situación del área rural el porcentaje de no asistencia de niños y niñas se incrementa notablemente a aproximadamente 12%. Si se considera las diferencias de sexo, existe una leve diferencia en la participación a favor de los hombres.
- En el área urbana si bien existe mayor número de niños y niñas que asisten a las escuelas, la situación es también preocupante. Alrededor del 5,27 de niños y niñas no asisten a la escuela (26.434). Al igual que en el área rural, en términos relativos, la diferencia entre la no asistencia de niños y niñas no es significativa.
- En el grupo de edad de 10-14 años de edad, la no asistencia alcanza al 8,90% (91.367). En el área rural, la inasistencia alcanza al 15% (59.520). Si se toma en cuenta la variable sexo en el análisis, se establece que son más las niñas que no asisten, la diferencia entre el sexo opuesto alcanza a 5% aproximadamente.
- Finalmente, en Bolivia, en el grupo etáreo de 15 a 18, la situación es más preocupante, por cuanto, el 38% de adolescentes no asisten a ningún centro educativo. Si se considera el área rural, el 55% de adolescentes no asiste al colegio y en el área urbana alcanza a alrededor de 30%.

En suma, a pesar de los esfuerzos que ha hecho el Estado para generar oportunidades para que niños, niñas y adolescentes accedan a la escuela o el colegio, todavía el número de los que no asisten es alto. El Estado, hasta la fecha no ha podido resolver la deuda histórica con relación a la educación.

El artículo N° 1, inciso 2, la Ley de Reforma Educativa establece que: "*Es universal y gratuita en todos los establecimientos fiscales y obligatoria en el nivel primario {...}*" como ya se mencionó antes, debemos afirmar categóricamente que la educación primaria no es gratuita, por el contrario, los padres y madres de familia deben asu-

¹³ Para calcular la relación de asistencia se tomó en cuenta la población de niños o niñas de 4-9 años y aquellos que declararon sus asistencias en algún centro educativo.

mir casi la totalidad de los costos que significa los procesos de educación de sus hijos e hijas. Por las condiciones y los niveles de pobreza imperantes en el país, los padres y madres de familia apenas logran cubrir sus necesidades básicas.

A pesar de que la educación pre-escolar es fundamental en el desarrollo de los niños y niñas, situación que se traduce en el corto tiempo en la mejora sustancial de la calidad educativa, el Estado boliviano no ha asumido responsabilidad sobre ella.

Por otro lado, contrariamente a lo que existe en el imaginario social y a lo que sostienen instituciones públicas y privadas, la asistencia de niños y niñas entre 4-9 años es más o menos idéntica. Este dato podría estar mostrando que la asistencia a centros educativos es producto de los avances en el derecho de las mujeres.

El Estado a pesar de haberse comprometido con diferentes pactos, protocolos, convenciones referidas a derechos humanos, en la práctica la educación sigue considerada como un servicio y no como un derecho.

En suma, el Estado boliviano no ha hecho los esfuerzos suficientes para incrementar la matrícula de niños y niñas comprendidos entre las edades de 4-9 años. Su preocupación se ha concentrado en generar una aparente estabilidad económica y responder más bien a los mandatos del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.

Los resultados hasta ahora alcanzados están siendo cuestionados por vastos sectores de la sociedad, unas veces por la calidad educativa y otras por la inversión cuantiosa de recursos económicos que provienen de la Cooperación Internacional que no hacen más que engrosar nuestra abultada deuda externa.

III Normativa y Políticas Públicas Implementadas Período 2001-2003

Recomendación del CDESC	Normativa o políticas implementadas	Fecha
33. El Comité pide al Estado Parte que garantice condiciones de trabajo justas y favorables a los trabajadores domésticos, en particular en lo que respecta al descanso diario y semanal y a las vacaciones anuales pagadas, los despidos, las prestaciones sociales y el sueldo	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 2450 de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 de abril de 2003
38. El Comité exhorta asimismo al Estado Parte a que ratifique el Convenio N° 182 (Sobre las peores formas de trabajo infantil) de la OIT, y a que adopte medidas eficaces para erradicar el fenómeno de los "criaditos".	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 2428 de Ratificación del Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la Prohibición de las Peores Formas del Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su eliminación. 	<ul style="list-style-type: none"> • 28 de noviembre de 2002.
42. El Comité insta al Estado Parte a que se ocupe de los problemas y limitaciones a que hacen frente los niños y que afectan su bienestar, comenzando por diversos tipos de explotación	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 2344 - Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • 26 de abril de 2002

Recomendación del CDESC	Normativa o políticas implementadas	Fecha
<p>infantil, la trata de niños, su explotación sexual y maltrato en el hogar. El Comité insta al Estado Parte a que proporcione los recursos financieros necesarios para la educación de niños y la erradicación de la malnutrición infantil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 2314 - Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional. • Ley 2273 – Protocolo para prevenir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños. • Ley 2367 - Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos de los Niños, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. • Ley 2426 - Seguro Universal Materno Infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • 24 de diciembre de 2002 • 22 de noviembre de 2001 • 7 de mayo de 2002 • 21 de noviembre de 2002
<p>44. El Comité recomienda al Estado Parte que dé prioridad a la educación en su presupuesto, establezca programas de alfabetización de adultos, en especial en las zonas rurales, y haga esfuerzos para incrementar los niveles de asistencia escolar de los niños menores de 9 años. A este respecto, se insta al Estado Parte a que aplique un amplio plan nacional de educación para todos, como se anticipa en el párrafo 16 del Marco de Acción de Dakar, teniendo presente las observaciones generales N° 11 y N° 13 del Comité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se conoce que se hubiese aprobado alguna normativa o política pública. 	

Bibliografía

DNI-Bolivia 2001 :

La necesidad nos hace cómplices...? Tráfico de niños, niñas y adolescentes con fines de Explotación laboral en Bolivia. Cochabamba: DNI-Bolivia.

GALINDO, Soza; Mario 2004 :

“ Impacto de las políticas macroeconómicas en la educación rural periodo 1998-2003 en Bolivia – estudios de caso de Arbieto, Arampampa y Pocona”. Cochabamba: Save the Children Canadá-Save the Reino Unido.

INE-UDAPE 2001:

Mapa de pobreza. INE: La Paz

INE 2003 :

Anuario estadístico 2002. La Paz: INE

MINISTERIO DE DESARROLLO

SOSTENIBLE 2004:

“Violencia hacia la Niñez y Adolescencia: en base a los resultados del Sistema de Información de Defensorías. La Paz: VIJUNTE

REPÚBLICA DE BOLIVIA 1998:

Encuesta Nacional de Demografía y Salud 1998. La Paz: INE/DHS

1999: **Código del Niño, Niña y Adolescente.**

La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia

2003: **Constitución Política del Estado.** La

Paz: UPS

UNICEF 2004:

“La niñez clausurada” Violencia sexual comercial contra niñas, niños y adolescentes en Bolivia. La Paz: OIT/UNICEF.

: “ Caña dulce, vida amarga”, El trabajo de los niños, niñas y adolescentes en la zafra de caña de azúcar. La Paz: OIT/UNICEF.

: “Buscando la luz al final del túnel”. Niños, niñas y adolescentes en la minería artesanal en Bolivia. La Paz: OIT/UNICEF.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS EN BOLIVIA Y LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES



Autor: CATÓLICAS POR EL DERECHO A DECIDIR – BOLIVIA

1. INTRODUCCIÓN

Aunque Bolivia posee una avanzada legislación sobre muchos aspectos concernientes a la lucha contra la violencia hacia las mujeres como también en materia de salud sexual y reproductiva, se constata, sin embargo, un profundo abismo entre la normativa dispuesta y su cumplimiento efectivo.

Lamentablemente, el predominio de una percepción legalista en autoridades estatales y en algunas organizaciones no gubernamentales deja sin atención efectiva a la necesidad de avanzar decisivamente en la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, así como en la respuesta integral a las demandas de los derechos sexuales y derechos reproductivos de diferentes sectores de la población del país.

Es al privilegiar la norma, que esa visión legalista hace de la consideración de los factores formales los ejes fundamentales para el tratamiento de los problemas, lo que impide el establecimiento de una institucionalidad adecuada que haga que las leyes y políticas se introduzcan en la propia cotidianidad de los sectores sociales, de manera que sean efectivizadas y transformadas en instrumentos contundentes.

Así apenas un reducido conjunto de políticas —impulsadas generalmente por organizaciones de la sociedad civil mediante acciones de presión e interpelación— han logrado traducir parcialmente las normas en prácticas concretas donde, a pesar de los ya perennes déficits estatales en recursos humanos y materiales, mantienen en vigencia —aunque con futuro incierto— algunos logros conseguidos.

Si bien desde 1994 el Estado boliviano comenzó a sensibilizarse respecto a los derechos de las mujeres, mostrando la voluntad de conferir una perspectiva de género al diseño y formulación de sus políticas y estrategias, luego de casi una década los avances efectivos son escasos. La violencia contra las mujeres, así como la ausencia de una adecuada atención a su salud —especialmente en el campo de lo sexual y reproductivo—, constituyen todavía los espacios más representativos de la flagrante vulneración de los derechos más elementales que sufren miles de mujeres bolivianas, que ponen en cuestión no sólo su dignidad, sino también su propia existencia.

A medida del paso de los años, se observa constantes aumentos en los índices de violencia contra las mujeres —sobre todo dentro del ámbito intrafamiliar—, como también elevados e invariables grados de mortalidad materna —especialmente derivada por abortos ilegales y partos no asistidos—, lo que confirma que se requiere mucho más que normas y leyes para revertir las condiciones de violencia e insuficiencia en sanidad que afecta a importantes sectores de la población femenina.

Observando el comportamiento del Estado, la ausencia de una verdadera voluntad política en sus administradores explica, en gran medida, que la mayor parte de los avances logrados no trasciendan más allá de su enunciamiento jurídico, al grado que la exclusión, discriminación y violencia contra las mujeres constituyen todavía los principales puntos de la agenda pendiente de las demandas sociales de Bolivia.

Se hace claramente perceptible que tanto en las agendas de los poderes ejecutivos y legislativos, los derechos de las mujeres están lejos de ocupar lugares de importancia. A manera de simple

ejemplo, resulta sintomático constatar que el 95 por ciento del financiamiento para los programas y proyectos de género en el país proviene de la Cooperación Internacional, lo que significa que el Estado boliviano todavía está lejos de reconocer la equidad y los derechos de las mujeres como componentes centrales para su actual desempeño, lo que repercute negativamente en la posibilidad de consolidar e institucionalizar las políticas de género.

2. SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES DEL CDESC

En mayo de 2001, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas examinó el informe inicial de Bolivia sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobando un conjunto de observaciones finales donde, si bien son reconocidos importantes avances del país —especialmente en el ámbito legislativo— expresan empero, una profunda preocupación y consternación respecto al estado de incumplimiento efectivo de los derechos señalados, demandando al Estado boliviano que asuma con mayor decisión los esfuerzos orientados a revertir tal situación.

Es en ese contexto, y haciendo referencia a los derechos de las mujeres, sobre todo los relativos a su salud sexual y reproductiva y lucha contra la violencia, que el Comité elaboró, sugirió y recomendó a Bolivia lo siguiente:

a) Violencia contra las Mujeres

“El Comité insta al Estado Parte a que prosiga sus esfuerzos para combatir la violencia contra las mujeres iniciando una campaña con miras a luchar contra las prácticas tradicionales negativas y los prejuicios, sus efectos y consecuencias. A este respecto, el Comité pide también al Estado Parte que facilite recursos financieros y humanos adecuados para la aplicación del Plan Nacional de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Además, el Comité pide al Estado Parte que proporcione información detallada y estadísticas actualizadas sobre el fenómeno de la violencia contra las mujeres en Bolivia, así sobre los resultados de las medidas adoptadas para combatir el problema”.

b) Salud sexual y reproductiva

“El Comité pide al Estado Parte que siga de cerca la tasa de mortalidad femenina, y en particular, que adopte medidas para reducir la incidencia de las muertes causadas por los abortos ilegales y los partos no asistidos. En particular, el Comité recomienda que el Estado Parte intensifique la aplicación de su Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, organice campañas educativas sobre la salud sexual y reproductiva de las mujeres e incluya estos temas en los planes de estudios escolares”.

3. NORMATIVAS O POLÍTICAS IMPLEMENTADAS POR EL ESTADO BOLIVIANO ATENDIENDO LAS RECOMENDACIONES DEL CDESC

La inestabilidad política motivada por los cambios en las administraciones gubernamentales —sucesión de Hugo Banzer por Jorge Quiroga (agosto de 2001), de Jorge Quiroga por Gonzalo Sánchez de Lozada (agosto de 2002) y Carlos Mesa (octubre del 2003)— se ha constituido en el principal obstáculo/pretexto para que, hasta el presente, las estrategias y los planes oficiales recién se los haya puesto en vigencia, imposibilitando que muchos aspectos concretos referidos a la lucha contra la violencia hacia las mujeres y al tema de salud sexual y reproductiva sean adecuados y oportunamente atendidos.

La débil institucionalidad de las instancias encargadas del cumplimiento de las normas y políticas constituye la preocupación central de las organizaciones estatales, de la sociedad civil y de la Cooperación Internacional, de forma que las actuales acciones están circunscritas, de forma casi exclusiva, al fortalecimiento institucional, lo que hace que las recomendaciones y sugerencias emitidas por el Comité estén escasamente tomadas en cuenta, tal como a continuación se detalla.

3.1. Sobre la violencia contra las mujeres

a) Inicio de campaña. La realización de una campaña con miras a luchar contra las prácticas tradicionales negativas y los prejuicios y sus efectos y consecuencias no constituye prioridad

alguna en los actuales planes operativos de ninguna de las principales instituciones gubernamentales encargadas de la ejecución del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de Violencia de Género y de la aplicación de la Ley de Violencia Intrafamiliar y Doméstica (Ley 1674), vale decir, el Ministerio de Salud y Deportes, el Viceministerio de la Mujer y la Policía Nacional. El trabajo actual de las instituciones mencionadas está prioritariamente concentrado en buscar la continuidad de funcionamiento de las llamadas Brigadas de Protección a la Familia (BPFs) que, desde 1995, constituyen los principales instrumentos operativos de lucha contra la violencia. Asimismo, la inquietud estatal está también centrada en la consolidación y ampliación de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs), cuyo funcionamiento dentro de los espacios municipales busca la promoción de los derechos de las mujeres, la erradicación de todo tipo de violencia contra las mujeres, la atención de demandas legales y la coordinación intersectorial para la ejecución de proyectos conjuntos de sensibilización y capacitación con las instancias locales, regionales, departamentales y nacionales.

Sin embargo, es el ámbito de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs) donde puede esperarse la realización de una campaña que busque el cambio de percepciones y valores que contribuyan, desde la propia cultura, a la lucha contra la violencia hacia las mujeres. A diferencia de las BPFs, los Servicios Legales tienen como atribución la realización de procesos educativos e informativos, mas el predominio de una visión asistencialista de carácter legal-sanccionadora, evita que la lucha contra la violencia hecha desde el Estado sea asumida desde una dimensión integral, donde lo cultural sea entendido como el punto de partida y llegada de un proceso que haga del respeto a los derechos humanos los referentes cardinales de las prácticas cotidianas de los individuos y colectividades.

El cuestionamiento de la cultura patriarcal prevaeciente en el país —que hecha sus raíces en la subvaloración y exclusión de las mujeres— todavía no es priorizado en las acciones gubernamentales ni estatales, de forma que las bases generadoras de la violencia contra las mujeres bolivianas todavía se encuentran incólumes (apenas, a finales de 2002, el Viceministerio de Asuntos de la Mujer realizó una campaña publicitaria —antes que comunicativa—educacional—, que buscó “concienciar” a la población sobre la igualdad de género a través de la puesta en tela de juicio de los roles y desempeños profesionales y laborales tradicionalmente asignados por la sociedad a hombres y mujeres).

b) Recursos financieros y humanos. La asignación de recursos adecuados para la aplicación del Plan Nacional de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres constituye uno de los más grandes vacíos que actualmente incurre el Estado boliviano.

La carencia de recursos afecta especialmente a la correcta aplicación de la Ley de Violencia Intrafamiliar o Doméstica (Ley 1674) —que es uno de los principales instrumentos derivados por la ejecución del Plan Nacional—, afectando peligrosamente el funcionamiento de las BPFs y de las SLIMs, que son sus principales instancias operativas.

Conforme a una investigación de oficio realizada por la Defensoría del Pueblo¹ respecto al funcionamiento de dichas instancias, se ve que éstas atraviesan por una profunda insuficiencia de recursos humanos y materiales que “están provocando un sostenido debilitamiento institucional que está poniendo en cuestión el cumplimiento del derecho a la seguridad, integridad física y dignidad de las víctimas de violencia intrafamiliar”. Lamentablemente, la aguda crisis económica boliviana permite advertir que son escasas las posibilidades de mayores asignaciones presupuestarias en el futuro inmediato, preveyéndose un mayor deterioro de las BPFs.

Las negativas consecuencias de la insuficiencia de recursos son contundentes, como a continuación se señala:

— El 64,7 por ciento de las BPFs desarrolla sus actividades en espacios improvisados dentro de

— El 64,7 por ciento de las BPFs desarrolla sus actividades en espacios improvisados dentro de

¹ Publicada en 2002.

las reparticiones policiales, realizando sus actividades en una sola oficina, generalmente compartida con otra unidad policial encargada de atender cometidos distintos.

— El 35,2 por ciento trabajan en instalaciones cedidas por las prefecturas ya sea por efectos de convenios con los servicios departamentales de gestión social o por tratarse de inmuebles incautados en el marco de la Ley 1008 (Antinarcóticos), poniendo en riesgo la permanencia del servicio debido a que son propiedades susceptibles de devolución.

— El 47 por ciento de los ambientes ocupados se encuentran en malas condiciones: deterioro de pisos, baños (a veces compartidos con el personal masculino), suelos, techos y paredes llegando al extremo de exponer la salud de las servidoras policiales por las malas condiciones, deficiente habitabilidad de los dormitorios, etc. Además, la mayor parte de las BPFs se ve obligada a improvisar sus ambientes para albergar a las propias víctimas de violencia, repercutiendo tal situación en la calidad y eficiencia del servicio que presta.

— El 70 por ciento de la Brigadas no cuentan con apoyo logístico (vehículos motorizados, medios de comunicación, vituallas, armas, etc. como tampoco de material para su funcionamiento burocrático (computadoras, máquinas de escribir, material de escritorio, etcétera).

En general, el informe muestra que las condiciones en las que el personal de las Brigadas desempeña sus labores es altamente deplorable, al grado de poner en peligro la propia integridad de las servidoras, toda vez que en la mayoría de los casos atendidos se ven obligadas a tratar directamente con los propios agresores, exponiéndolas al riesgo de ser también agredidas.² En lo que respecta a los Servicios Legales, aunque los recursos para su funcionamiento provienen de los gobiernos municipales, de la Cooperación Internacional y, en grado reducido, del Estado, su sostenibilidad financiera también es

muy precaria, al grado que muchas de sus competencias están siendo realizadas por las Defensorías Municipales de la Niñez con riesgo de que su rol específico termine distorsionado.

c) Información y estadísticas actualizadas. Respeto al pedido que realizó el Comité al Estado boliviano para que proporcione información detallada y actualizada sobre el fenómeno de la violencia contra las mujeres en Bolivia y los resultados de las medidas adoptadas para combatir el problema, la información oficial es la siguiente:

Violencia contra las mujeres en Bolivia

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2003 (ENDSA 2003) se cuentan con los siguientes datos:

- Más de la mitad (54 por ciento) de las mujeres casadas/ unidas reportaron haber sido víctimas de algún tipo de violencia psicológica ya sea de manera frecuente o esporádicamente.
- Por características seleccionadas, el estado civil de las mujeres parece ser la más determinante en el reporte de cualquier tipo de violencia psicológica ejercida por parte del cónyuge. Mujeres actualmente casadas o unidas, 52 por ciento, divorciadas o separadas, 71 por ciento. Por niveles de educación se presenta, en las mujeres con educación superior, el porcentaje más bajo de reporte de violencia psicológica en calidad de víctima, 44 por ciento.
- A medida que avanza la edad de la mujer parece incrementarse la descalificación verbal como la expresión más frecuente de violencia psicológica, mujeres de 15 a 19 años 26 por ciento, mujeres de 40 a 44 años, 43 por ciento. Por estado conyugal, las más expuestas son las divorciadas o separadas, 47 por ciento. Por departamento, en La Paz es donde ésta expresión de violencia se presenta con mayor frecuencia, 42 por ciento, seguido muy cerca por Tarija, 40 por ciento. Se incrementa

² Cabe añadir, según el informe de la Defensoría del Pueblo, que las magras condiciones sumadas a los bajos niveles salariales y la obligatoriedad de realizar prolongadas jornadas laborales, han ocasionado una alta desmotivación en el personal asignado a las BPF, al punto que el destino a una Brigada constituye un "castigo" y no un incentivo.

a medida que baja el nivel educativo de la mujer, el 43 por ciento de las mujeres "sin educación" y 28 por ciento de las mujeres con educación superior reportaron haber sido, víctimas de este tipo de agresiones. El grupo étnico en que se presenta esta forma de violencia verbal y psicológica con mayor frecuencia es entre las que se identificaron como Aymaras (42 por ciento).

- En general, las mujeres que reportaron con mayor frecuencia haber sido víctimas de las diferentes expresiones de violencia verbal y psicológica por parte de su última pareja, son las divorciadas o separadas: a la acusación de infidelidad, 48 por ciento, a la limitación de contactos familiares el 42 por ciento, a la descalificación y los insultos el 47 por ciento, a las amenazas de abandono y de suspensión del apoyo económico, el 46 y 45 por ciento respectivamente.
- Entre las mujeres entrevistadas, todas las formas de violencia psicológica y verbal, en sus categorías ("a menudo" y "alguna vez") se presentan con mayor frecuencia en el área urbana con relación al área rural, con excepción de la descalificación y los insultos, que en la categoría "alguna vez" es ligeramente mayor en el área rural.
- La forma más común de violencia física **frecuente** ("A Menudo") son los empujones, reportada por el 8 por ciento de las mujeres alguna vez unidas; y los golpes con la mano o el pie, 7 por ciento, situaciones que se observan especialmente entre las mujeres sin educación; las de mayor edad (45-49 años); y las residentes en el Valle particularmente Cochabamba y Tarija
- Con relación a episodios de violencia en general, es decir, alguna vez durante la relación con la pareja (violencia regular más violencia ocasional), se puede apreciar que casi la mitad de las mujeres (48 por ciento), informaron haber sufrido en algún momento empujones o jaloneo por parte de la pareja y el 42 por ciento han sido alguna vez golpeadas con las manos o los pies. El 15 por ciento informaron haber sido forzadas a tener relaciones sexuales

en algún momento, con pocas diferencias para los grupos estudiados, excepto entre las mujeres con educación superior (10 por ciento).

- Todos los tipos de violencia, tanto ocasional como frecuente, son reportadas por un mayor porcentaje de entrevistadas a medida que aumenta la edad de la mujer y desciende su nivel de educación.
- La exposición a violencia sexual por un desconocido en el área rural es la que representa mayor riesgo, pues el 41 por ciento de las mujeres que viven en esta área y que fueron forzadas a tener relaciones sexuales, afirmaron que el agresor era un desconocido. En el área urbana el porcentaje es 10 puntos más bajo (31 por ciento).
- Entre las mujeres "alguna vez casadas o unidas" que sufrieron violencia, el 14 por ciento acudió al médico o a un establecimiento de salud, como consecuencia de la agresión de su pareja. En el caso de los hombres entrevistados el porcentaje es de 10 por ciento.
- Según la declaración de las mujeres entrevistadas, las razones para no haber denunciado la agresión por parte del cónyuge o pareja se concentran notoriamente en cuatro de las once alternativas de respuesta tomadas en cuenta: "No era nada grave/era leve" 24 por ciento, "vergüenza y humillación" 18 por ciento, "miedo a represalias" 16 por ciento, el 14 por ciento que no sabe donde ir, esto debería ser un llamado de atención para las estrategias de comunicación y "pienso que no va a volver a ocurrir" 12 por ciento.
- Con relación al nivel educativo de las mujeres, se presenta también una correlación inversa. A mayor o superior nivel educativo, corresponde una menor incidencia de la vergüenza como causa de inhibición de la denuncia, "sin educación" 21 por ciento, "con educación superior" nueve por ciento.
- El 10 por ciento de mujeres entrevistadas con-

sidera a la violencia ejercida por el hombre de la pareja, como un comportamiento "normal".

- Llama la atención el elevado porcentaje de mujeres y hombres que *no denunciaron*, 82 por ciento de las mujeres y algo más del 99 por ciento de los hombres.
- Del 18 por ciento de mujeres que SI denunciaron, el 9 por ciento de las respuestas se concentra en la Policía Técnica Judicial (PTJ).
- El porcentaje de respuestas a favor de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs) es prácticamente nulo (0,1 por ciento), más si se considera que es la institución creada para el efecto.
- Llama la atención el elevado porcentaje de mujeres que, habiendo sido forzadas sexualmente, no presentaron denuncia, especialmente en las capitales de departamentos (84 por ciento), sin embargo en el municipio de El Alto, que en otras variables suele presentar

frecuencias parecidas a los municipios de pobreza media y alta, en este caso presenta el mayor porcentaje de denuncia en la PTJ (14 por ciento) y la Brigada de Protección a la Familia (10 por ciento), en ambos casos varios puntos porcentuales por encima de la media nacional.

Resultados de las medidas adoptadas

Resultados recientes —especialmente referidos al período 2001–2003— de las medidas adoptadas para combatir el problema todavía no han sido consignados en informe oficial alguno. Recién se espera que sean incluidos en un documento sobre el estado actual de la violencia contra las mujeres en Bolivia, el mismo que está en preparación. Sin embargo, por un informe elaborado por el Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM) el año 2004, se evidencia que, a pesar de las incuestionables insuficiencias, las BPFs y las SLIMs son los principales instrumentos a los cuales recurren las víctimas de violencia intrafamiliar y doméstica.

Según información reciente, el número de casos atendidos es significativo:

CASOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA REGISTRADOS SERVICIOS LEGALES INTEGRALES MUNICIPALES – SLIMs

Ciudad	Sexual		Psicológica		Física		Total	%						
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres								
La Paz	0	0.00	135	20.21	0	0.00	264	39.52	0	0.00	269	40.27	668	14.57
Cochabamba	0	0.00	22	3.77	19	3.25	206	35.27	16	2.74	321	54.97	584	12.74
Oruro	0	0.00	1	0.20	46	9.16	366	72.91	6	1.20	83	16.53	502	10.95
El Alto	0	0.00	334	12.58	346	13.04	807	30.41	12	0.45	1.155	43.52	2654	57.88
Potosí	0	0.00	5	2.82	16	9.04	52	29.38	0	0.00	104	58.76	177	3.86
Total	0	0.00	497	10.84	427	9.31	1695	36.97	34	0.74	1932	42.14	4585	

Fuente: Datos procesados en base a información proporcionada por los SLIMs de las ciudades descritas, correspondientes a casos atendidos durante el segundo semestre de 2003.

**CASOS RESUELTOS POR LOS
SERVICIOS LEGALES INTEGRALES MUNICIPALES**

Ciudad	Sexual				Psicológica				Física				Total %	
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres			
La Paz	0	0.00	5	1.14	0	0.00	164	37.44	0	0.00	269	61.42		
Cochabamba	0	0.00	2	0.45	19	4.23	182	40.53	10	2.23	236	52.56	449	18.88
Oruro	0	0.00	1	0.21	30	6.25	366	76.25	0	0.00	83	17.29	480	20.19
El Alto	0	0.00	32	3.60	73	8.21	458	51.52	5	0.56	321	36.11	889	37.38
Potosí	0	0.00	3	2.46	11	9.02	35	28.69	0	0.00	73	59.84	122	5.13
Total	0	0.00	43	1.81	133	5.59	1205	50.67	15	0.63	982	41.30	2378	

Fuente: Datos procesados en base a información proporcionada por los SLIMs de las ciudades descritas, correspondientes a casos atendidos durante el segundo semestre de 2003.

**CASOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA O FAMILIAR
REGISTRADOS POR LAS BRIGADAS**

Ciudad	Sexual				Psicológica				Física				Total %	
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres			
La Paz	0	0.00	6	0.34	8	0.45	1070	60.49	5	0.28	680	38.44		
Cochabamba	0	0.00	0	0.00	0	0.00	2000	55.56	0	0.00	1600	44.44	3600	30.58
Santa Cruz de la Sierra	0	0.00	0	0.00	175	9.37	730	39.10	126	6.75	836	44.78	1867	15.86
Sucre	0	0.00	3	0.59	121	23.82	217	42.72	14	2.76	153	30.12	508	4.31
Oruro	0	0.00	0	0.00	80	10.51	416	54.66	70	9.20	195	25.62	761	6.46
El Alto	0	0.00	20	1.31	207	13.53	1251	81.76	9	0.59	43	2.81	1530	12.99
Potosí	0	0.00	0	0.00	46	4.32	421	39.53	38	3.57	560	52.58	1065	9.05
Tarija	0	0.00	0	0.00	24	3.56	235	34.87	30	4.45	385	57.12	674	5.72
Total	0	0.00	29	0.25	661	5.61	6340	53.85	292	2.48	4452	37.81	11774	

Fuente: Datos procesados en base a información proporcionada por las Brigadas de Protección a la Familia de las ciudades descritas, correspondiente a casos registrados durante el segundo semestre de 2003.

CASOS RESUELTOS POR VÍA DE LA RECONCILIACIÓN

Ciudad	Reconciliación				Total
	Hombres		Mujeres		
La Paz	0	0.00	1100	100.00	1100
Cochabamba	0	0.00	94	100.00	94
Oruro	40	14.29	240	85.71	280
El Alto	78	8.77	811	91.23	889
Potosí	0	0.00	0	0.00	0
Total	118	4.99	2245	95.01	2363

Fuente: Datos procesados en base a información proporcionada por los SLIMs de las ciudades descritas, correspondientes a casos atendidos durante el segundo semestre de 2003.

222

A pesar de las limitaciones mencionadas anteriormente, las BPFs fueron constituidas en todos los departamentos del país, alcanzando un total de diecisiete, tanto en capitales de departamento como en las principales ciudades intermedias.

En cuanto a los SLIMs, que fueron diseñados como un mecanismo descentralizado de la lucha contra la violencia, tienen una gran incidencia en el área rural. Actualmente, la red de estos Servicios funciona con un grado de inserción en los gobiernos municipales del 98 por ciento. Aunque su sustentabilidad financiera es todavía muy precaria, en la actualidad suman ya 39 en todo el país. Cuentan con un personal mínimo, generalmente conformado por una/o abogada/o y una/o trabajador/a social.

No obstante del importante trabajo conferido a los SLIMs, en algunas localidades del oriente y occidente del país son percibidos de manera adversa, puesto que en estas regiones, donde la violencia es tomada generalmente como algo natural, las personas afirman que estos Sistemas "traen más problemas antes que soluciones", ya que convierten las peleas conyugales en disputas irreconciliables (véase Gutiérrez, 1999: 16).

Estos Sistemas están concentrando su trabajo en tareas de asistencia antes que prevención.

Según informes realizados sobre su funcionamiento, señalan que las mujeres que acuden a recibir sus servicios buscan, generalmente, un interlocutor que las escuche y las ayude a entrar en un proceso de conciliación con los victimadores. Muy raras veces consienten que sus casos lleguen hasta los juzgados respectivos.

3.2. Salud sexual y reproductiva.

a) Seguimiento a la mortalidad femenina. El Instituto Nacional de Estadística (INE) es la institución encargada de llevar a cabo los llamados censos nacionales de población y vivienda, que son realizados cada diez años, constituyéndose en la principal fuente de información demográfica que cuenta el país. Sus resultados son, invariablemente, utilizados en la planificación y ejecución de programas de desarrollo, puesto que permiten conocer datos de primera mano, relativos a la distribución y el tamaño de la población, la fecundidad, mortalidad y migración; asimismo, proporcionan también información sobre las características sociales más importantes: educación, participación en la fuerza laboral y ocupación.

El más reciente censo fue el realizado en 2001. Por la metodología utilizada, se obtuvieron datos cualitativamente diferentes a los del censo anterior —efectuado en 1992—, permitiendo el

acceso a datos relevantes con relación a la mortalidad materna³. Asimismo, y a manera de introducción de nuevas técnicas para lograr información actualizada y permitir validar la obtenida en los censos, a partir del año 2002 se viene realizando la Encuesta Postcensal de Mortalidad Materna (EPMM), la que deberá ser hecha anualmente a fin de ratificar si los casos de muerte materna reportados por los censos son particularmente confiables.

Sin lugar a dudas, la ENDSA se constituye en una de las principales fuentes para lograr información confiable y de primera fuente. Su diseño de realización cuenta con el asesoramiento de equipos multidisciplinarios, que velan por la calidad de los datos a ser obtenidos. En el diseño de la ENDSA/2003 han participado distintas instituciones y organizaciones, tanto estatales como de la sociedad civil.

La versión 2003 del cuestionario del ENDSA para mujeres, incluyó diez secciones, que abordaron distintas temáticas de interés con relación a la salud sexual y reproductiva y los derechos de la población femenina boliviana. Dicho cuestionario pretendió levantar información respecto a antecedentes de la entrevistada, reproducción, anticoncepción, embarazo, parto, puerperio y lactancia, inmunización y salud, seguro básico, nupcialidad y actividad sexual, preferencias de fecundidad, antecedentes del esposo, datos relativos al SIDA y las enfermedades de transmisión sexual, mortalidad materna, y violencia contra las mujeres. También incluyó preguntas sobre aborto espontáneo e inducido o provocado.

Algunos de los resultados más reveladores son: La tasa de mortalidad materna que se estima para los cinco años anteriores a la ENDSA 2003 asciende a 229 defunciones por 100.000 mujeres. No se observa un patrón claro de mortalidad materna por edad, si bien parecería ser ligeramente mayor entre las mujeres de 25 a 29 años.

La correspondiente razón de mortalidad mater-

na que se estima para los cinco años anteriores a la encuesta (período 98-2003) equivale a 229 defunciones por cada 100.000 nacimientos. Esta cifra proviene de dividir la tasa de mortalidad materna por la tasa general de fecundidad para el mismo período (29.3 dividido por 128 y multiplicado por 1.000).

b) Medidas para reducir incidencia de muertes por los abortos ilegales y partos no asistidos. Las medidas están contenidas en la aplicación del Programa de Atención a la Salud de la Mujer y a la Salud Sexual y Reproductiva (PASMSSR).

El PASMSSR —que persigue introducir alcances específicos circunscritos al período 2003–2007— pretende asegurar los mecanismos técnicos y normativos de las prestaciones del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) que viabilicen condiciones de accesibilidad y calidad para que el conjunto de la población boliviana cuente con información verídica suficiente, así como con los servicios necesarios para el adecuado cuidado de la salud de la mujer, en especial de su salud sexual y reproductiva.

Dicho Programa pretende que la población acceda a dichas prestaciones sin distinciones de ningún tipo, venciendo toda forma de exclusiones y barreras económicas, de tipo geográficas y socio-culturales. Asimismo, busca optimizar los esfuerzos de los servicios y de la participación comunitaria, en forma mancomunada y corresponsable, elevando hasta el nivel máximo posible la competencia de las redes de servicios y promoviendo la efectiva interculturalidad de los servicios y de la comunidad. No existe aún informe alguno.

c) Intensificar aplicación del Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR). El PNSSR, 2004-2008, se aprobó recién el 19 de febrero del 2004, mediante Resolución Ministerial N° 0056, y consta de 5 planes:

- Plan Nacional de Maternidad y Nacimiento Seguro

³ Básicamente, la innovación estuvo en la construcción del cuestionario, cuya boleta censal incorporó cuatro preguntas clave para permitir identificar muertes maternas y sus causas en el conjunto de las defunciones femeninas. Las preguntas fueron:

- Durante el año 200, ¿murió alguna persona que vivía con ustedes?
- Esta persona, ¿era mujer de 15 o más años de edad?
- ¿Su fallecimiento se produjo: estando embarazada; dando a luz; hasta lo dos meses después de haber dado a luz; otros?
- ¿Qué edad tenía cuando falleció?

- Plan Nacional de Anticoncepción
- Plan Nacional de Control de Cáncer del Cuello Uterino
- Plan Nacional de para la Salud y el Desarrollo Integral de los y las Adolescentes
- Plan de Violencia Sexual

El programa recién se encuentra en su fase de implementación y los resultados de su incidencia todavía no son consignados en informe alguno.

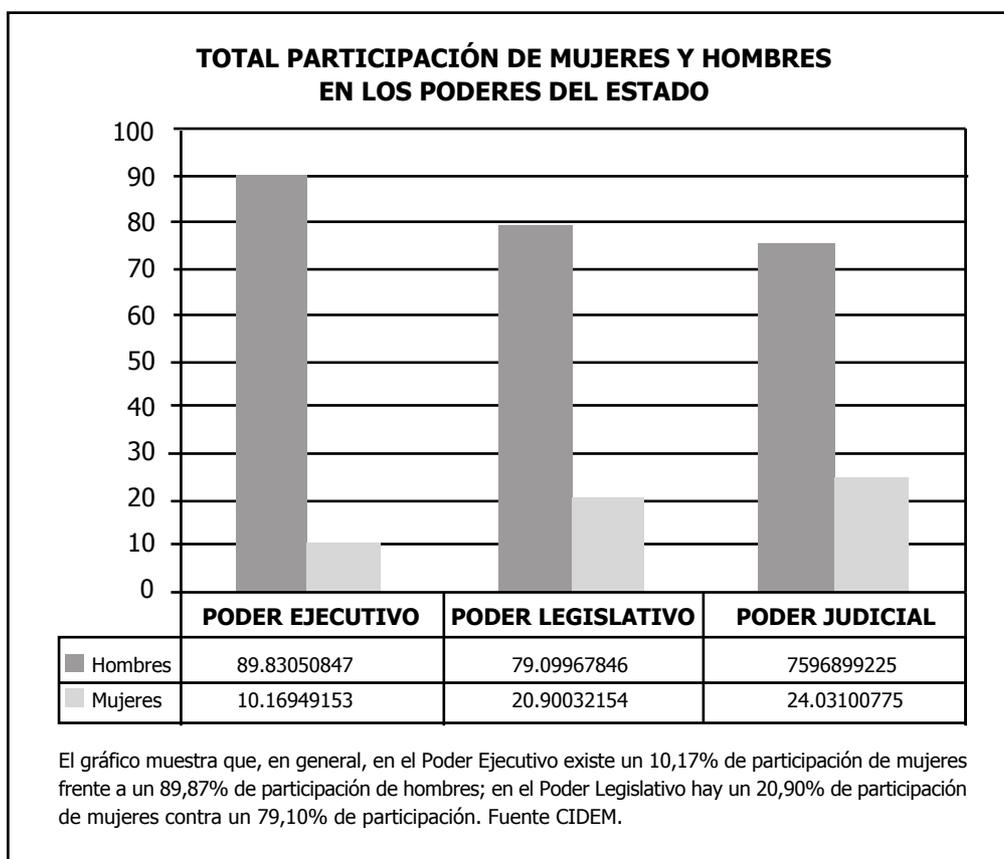
La meta general del PNSSR es reducir la mortalidad materna y neonatal en 40% para el año 2008 y en 75% para el año 2015, respecto a los niveles de 1990.

Sus fines: avanzar hacia el cumplimiento de las Metas del Milenio, mejorando la salud de la mujer y reduciendo la mortalidad materna, de esta manera haciendo efectiva la reducción de la pobreza; desarrollar el capital humano nacional, facilitando su inclusión social mediante el acceso a los servicios sociales en igualdad de condiciones y oportunidades para hombres y mujeres.

Su propósito es contribuir a mejorar la salud sexual y reproductiva de adolescentes, mujeres y hombres, estrechando las brechas de accesibilidad a servicios esenciales de calidad con el concurso protagónico de la comunidad en la gestión local de la salud.

4. ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN BOLIVIA

Conforme a lo anotado en la introducción del presente trabajo, donde se señaló que, sin bien se han registrado importantes y significativos logros y avances en el campo de las políticas públicas para conferir una equidad de género en las diferentes dimensiones de la vida pública y privada —donde en el plano jurídico y normativo se destaca la Ley de Cuotas, el Código Electoral, Ley de Partidos Políticos, la titularidad de las mujeres sobre la propiedad de la tierra (Ley INRA), la Ley de Participación Popular, Ley de Municipalidades, Ley Contra la Violencia Intrafamiliar, las políticas de salud, etc. para—, que en conjunto configuran un escenario favorable para, el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, todavía tiene grandes obstáculos y distancias entre lo dispuesto y lo acatado.



Como podemos ver en el cuadro anterior, el grado de exclusión de la mujer en los espacios de poder es contundente.

La urgencia de contar con los recursos necesarios que garanticen una institucionalidad sólida y confiable que asegure el cumplimiento de las normas y la ejecución de las políticas, constituye un vacío enorme que, de no ser llenado en un futuro próximo, amenaza con dejar en la nada los avances realizados en los últimos diez años. Es por la ausencia de tal institucionalidad —además, por supuesto, de la todavía predominante cultura patriarcal— que aún existen relaciones asimétricas e inequitativas entre hombres y mujeres en el país.

Dicha asimetría es claramente perceptible en la propia cotidianidad, donde las mujeres encuentran restringido su acceso efectivo a los beneficios que supuestamente son reconocidos y conferidos por el Estado y la sociedad. Los niveles de analfabetismo, así como de morbilidad, mortalidad y violencia todavía siguen siendo muy altos con relación a los existentes dentro la región latinoamericana.

Una acción integral

Es por tal aspecto, que las organizaciones de mujeres de la sociedad civil están concentrando su trabajo en demandar al Estado boliviano la urgencia de realizar una acción integral, que asegure a la población femenina del país, a modo de reivindicación, no sólo el reconocimiento de sus derechos, también el cumplimiento pleno de ellos. En tal sentido, los objetivos actuales se inscriben, básicamente, en dos direcciones: la atención a las propuestas y demandas de las mujeres bolivianas, como también el garantizar que en el país se asegure el acceso real, no sólo a los servicios básicos en materia de salud y educación, sino a los espacios que permitan que las mujeres ejerzan su ciudadanía política, económica, cívica, así como étnica y cultural sin restricción ninguna; en otras palabras, la demanda a las autoridades gubernamentales y estatales se orienta, entre otros aspectos, a romper con los circuitos de exclusión y pobreza de las mujeres bolivianas, dando plena garantía al acceso, uso y control de los diversos bienes y

servicios provistos desde el Estado, el mercado y las propias familias.

4.1. Situación de la violencia contra las mujeres

A lo largo del trabajo que realiza Católicas por el Derecho a Decidir (CDD) en el país, se constató que tanto la violencia intrafamiliar, en especial la violencia sexual hacia las mujeres, cruza todos los estratos socio-económicos, dándose independientemente de la clase social, raza, creencia religiosa y convicción política; asimismo, también está presente en todos los ámbitos geográficos y culturales de Bolivia, desde las elegantes zonas residenciales hasta las barriadas pobres de las urbes, de los pequeños pueblos provinciales hasta los humildes caseríos rurales. Empero, hemos podido evidenciar que el problema echa sus raíces en factores fundamentalmente culturales, agudizados por coyunturas de aguda pobreza e inequidad social.

La fuerte prevalencia de visiones patriarcales permiten consolidar las condiciones de inequidad y exclusión social, afectando a la mayoría de las mujeres bolivianas, lo que convierte a la población femenina en el sector más débil y vulnerable, susceptible de ser víctima de todo tipo de violencias, tanto en los espacios públicos como privados. La situación se torna aún más preocupante por la profunda pobreza de la sociedad boliviana, que ha comenzado ya a horadar sus propios cimientos institucionales, previniéndose graves retrocesos, especialmente en el tema del cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

• Falta de recursos, leyes y dependencia externa

Más allá de simple carencia, la crónica falta de recursos con destino a la ejecución de políticas y programas relativos a asuntos de género expresa también una posición discriminadora, ya que la jerarquización de los desembolsos estatales —incluso de algunos donantes de la Cooperación Internacional— privilegia otros ámbitos que, sin que sean necesariamente prioritarios, ocupan los primeros lugares en las listas de las asignaciones. Basta mencionar que rubros como la adquisición de armamentos, financiamientos

millonarios de campañas electorales de partidos políticos, elevadas dietas y sobresueldos, viajes y viáticos de autoridades, costosas campañas propagandísticas acceden rápidamente a los recursos fiscales, en tanto que áreas del ámbito social —donde están consignadas instituciones responsables de temáticas de género— reciben asignaciones presupuestales muy por debajo de sus necesidades reales.

En los campos normativo y político, no debe olvidarse tampoco que la norma y las políticas sólo constituyen dimensiones de tipo enunciativo dentro del conjunto de factores constitutivos de la lucha y erradicación de la violencia contra las mujeres. Es necesario contar con dimensiones operativas que traduzcan los enunciados en realidades y resultados concretos; en consecuencia, resulta preciso que la sociedad cuente con instituciones sólidas y estables que garanticen continuidad y eficiencia a los procesos.

Pero es ahí donde nuevamente la escasez de recursos constituye el obstáculo mayor, haciendo que las normas y políticas queden convertidas en instrumentos de relativa efectividad. Además, la excesiva dependencia de recursos provenientes de la Cooperación Internacional coloca al accionar de las instituciones en la incertidumbre, ya que la variabilidad de los financiamientos externos obliga a que los planes operativos privilegien el corto plazo, entorpeciendo la continuidad necesaria que consolide el funcionamiento de las instancias encargadas de hacer cumplir las leyes y de ejecutar las políticas.

• **Estado del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia hacia las Mujeres (PNPEVCM)**

Conforme al Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia, elaborado por el PNUD en 2003, se señala que la puesta en ejecución del PNPEVCM en sus distintos componentes no ha tenido el alcance esperado.

Dicho Informe, en lo que se refiere al componente de las reformas legales, señala que hasta 1997 la mayoría de los objetivos se habían cumplido, lográndose elaborar y aprobar un marco jurídico que convierte a Bolivia en uno de los

países con una legislación muy avanzada en materia de lucha contra la violencia hacia las mujeres. En cambio, en lo que respecta a los mecanismos operativos, los resultados son bastante débiles, evidenciando que entre el abismo que separa lo dispuesto y lo acatado, la violencia hacia las mujeres se mantiene casi inalterable.

Resulta paradójico observar que el proceso previo a la implementación normativa, en el país se contaba con todos los elementos necesarios para lograr un gran impacto en la lucha contra la violencia. Incluso hasta 1997 se había logrado unos importantes avances en el campo institucional, habiéndose alcanzado logros importantes en la implementación de los SLIMS y las Brigadas de Protección a la Familia, que empezaron a funcionar inclusive antes de que la ley hubiera sido aprobada. Empero, según el PNUD, todo este andamiaje quedó pronto estancado, incluso revertido, por un factor que escapó a todo cálculo y previsión: la debilidad de la institucionalidad política en el país, que determinó que todo lo creado en torno a la lucha contra la violencia hacia las mujeres se desmorone en pocos años.

A partir de 1997, la totalidad del personal técnico de las instituciones gubernamentales y estatales vinculadas a asuntos de género fue removido, siendo sustituido por miembros de militancias partidarias y personas desprovistas de capacitación y conocimiento alguno sobre el tema de violencia hacia las mujeres.

También es en 1997 que la Cooperación Internacional reduce de manera sustancial los montos de su financiamiento, provocando el debilitamiento de las redes construidas con diversos sectores sociales, incluido los movimientos de mujeres. Es así que las alianzas estratégicas logradas con la sociedad civil van debilitándose, haciendo que las sinergias sociales sean totalmente desperdiciadas.

Pero es partir de 1998 hasta el presente que el PNPEVCM queda reducido a un conjunto de acciones fragmentadas, a través de las cuales, con enorme dificultad, se ha logrado consolidar algunos tímidos avances. El informe expresa que, en medio de un panorama desalentador. El úni-

co factor que actualmente está determinando la subsistencia y continuidad del programa son las mujeres víctimas de la violencia que, a pesar de la precariedad de los servicios, acuden de manera masiva a las BPFs, a los SLIMs o a los servicios legales de organismos privados a denunciar el maltrato de que son víctimas, buscando protección y reclamando de hecho su derecho a una vida libre de violencia. En otras palabras, y conforme al Informe del PNUD, es sólo la desesperación, el consecuente trabajo de las ONGs y la propia inercia, antes que la voluntad y decisión estatales, las que mantienen en vigencia la lucha contra la violencia hacia las mujeres en Bolivia.

• Situación institucional

Por la visión legalista y sancionadora que predomina en el Estado para enfrentar el tema de la violencia hacia las mujeres, el Ministerio Público y la Policía Nacional resultan ser las principales instituciones operativas; sin embargo, un reciente estudio presentado por la organización no gubernamental IPAS–Bolivia, en junio de 2003, muestra que estas instituciones tropiezan con un conjunto de insuficiencias y limitaciones que, prácticamente, inhabilita la posibilidad estatal de socorrer oportunamente y brindar asistencia efectiva a las víctimas de violencia.

Las insuficiencias y limitaciones mostradas por el estudio son las siguientes:

a) Ministerio Público – Dificultades detectadas:

- Falta de recursos humanos, sobre todo de fiscales, investigadores y forenses, cuyos resultados son la saturación de trabajo en el reducido personal, provocando demoras casi irreparables en el papeleo y elaboración de informes, provocando lógicos y contrarios efectos en la aplicación de las leyes.
- Falta de forenses y peritos con plena disponibilidad y accesibilidad en el fin de semana y días feriados.
- Falta de materiales, insumos, equipamiento (sobre todo de laboratorios clínicos) e infraes-

tructura, tanto en la policía como en las dependencias del Ministerio Público (tal carencia, también fue detectada en los centros de salud).

- Escasez de albergues y/o casas de refugio para las víctimas de violencia.
- Se critica los elevados costos que representan para las víctimas de escasos recursos los trámites de certificación forense y otros. Se demanda que éstos sean extendidos de forma gratuita.
- Ausencia de una estrategia comunicacional para la difusión, información y capacitación a operadores y administradores de justicia, personal involucrado en la temática y población en general, sobre los marcos legales y normativos existentes para luchar contra la violencia hacia las mujeres y atención a las víctimas.
- Falta de la introducción de la temática en la currícula educativa para la prevención de la violencia desde la niñez.
- Retardación de justicia, sobre todo en los juzgados de familia producto del personal reducido y exceso de carga de trabajo.
- Manejo de lenguaje difícil en los aspectos legales y en salud, provocando que la víctima no entienda el proceso el seguimiento del caso, entorpeciendo la consecución de resultados efectivos.
- Existencia de transacciones económicas y de matrimonio entre agresores y víctimas, entorpeciendo el cumplimiento de las leyes.
- Falta de coordinación interinstitucional y formación de equipos multidisciplinarios.
- Falta de un sistema de referencias y contrarreferencias.

El estudio de IPAS–Bolivia también destaca grandes déficits en la calidad de las diferentes prestaciones dadas por las instituciones antes mencionadas. De forma particular, tales déficits son observados en la recepción de las denuncias

de las víctimas, las que reciben una atención torpe y poco apropiada respecto al estado emocional que atraviesan luego de ser víctimas de violencia.

También se observan procedimientos poco apropiados en los funcionarios al momento de atender los casos. Solicitan a las víctimas que acudan con sus abogados cuando no siempre es posible; además, la gratuidad es mal vista por los funcionarios, mostrando cierto desdén con las denunciadas. IPAS–Bolivia, explica que estas actitudes muestran la necesidad de capacitar al personal respecto a los procedimientos, como también dar formación en calidad y calidez para la prestación de servicios, a fin que muestren mayor sensibilidad y compromiso con la lucha contra la violencia sexual y atención a las víctimas.

Las anteriores dificultades son explicadas por la preeminencia de una ideología patriarcal, la retardación de justicia, la carencia de medios económicos de las víctimas, recursos limitados en las fiscalías, el tráfico de influencias, la falta de capacitación de los prestadores de servicios en la recolección de evidencias, la baja coordinación entre las diferentes instituciones que trabajan en la temática. Todos estos factores muestran el panorama adverso para las víctimas de violencia sexual en Bolivia, lo que debe obligar a todas las instituciones comprometidas con los derechos humanos en general, y con los de las mujeres en particular, a profundizar aún más su trabajo de seguimiento y control, a fin de demandar que el Estado cumpla de una vez, en términos de calidad mínima, sus obligaciones y responsabilidades.

b) Dificultades de la Policía – Dentro de la institución policial se observa la existencia de altos índices de improvisación en la prestación de sus servicios. Aquí destaca la ausencia de estabilidad laboral del personal asignado a las investigaciones. Es la remoción de investigadores asignados por la Policía Técnica Judicial (PTJ) que entorpece el seguimiento adecuado de los casos.

Conforme las demandas de trabajo en otras reparticiones personales, los investigadores poli-

ciales terminan siendo destinados a otras unidades dejando en punto cero los avances investigativos previos. Es necesario que se establezcan términos límites de tiempo, de modo que puedan concluirse los casos pendientes.

c) Dificultades en las BPFs – El personal asignado en las BPFs es relativamente joven y con escasa experiencia, incidiendo en su credibilidad y eficiencia.

También la constante inestabilidad laboral constituye otra de las adversidades, evitando que estas instituciones puedan acumular experiencia. Las frecuentes remociones del personal hace obligatoria la realización de adiestramientos y capacitaciones permanentes, con los consecuentes desperdicios de tiempo y recursos.

En el estudio es particularmente subrayada la ausencia crónica de recursos, lo que deja casi en la nada la efectividad de las Brigadas. La carencia es tan grande, que confirma la irresponsable ligereza de las autoridades estatales que, al momento de hacer leyes, normas y políticas, no prestan atención a los medios e instrumentos necesarios para su aplicación. Es claro que la aprobación de normativas bajo tales circunstancias indica cómo los Estados deslindan engañosamente sus responsabilidades, haciendo creer a sus ciudadanos, como a la comunidad internacional, de supuestos avances.

d) Dificultades de las instancias psicosociales – Los servicios y prestaciones psicosociales que otorgan los Servicios Legales Integrales Municipales, la Fiscalía, algunas BPFs, los hospitales y centros de salud cuentan con escaso personal para realizar trabajo social y asistencia psicológica. Es claro que, si no se interviene oportunamente a la víctima, está corre el riesgo de que la experiencia de violencia afecte irreparablemente su estabilidad emocional, destrozando su autoestima y disposición a superar el problema de violencia que le afecta.

• Cambios de percepción

Aunque el panorama actual es desalentador, no se puede negar que el país ha realizado avances con relación a la formulación de políticas públi-

cas, pero nuevamente, como CDD, necesitamos estar conscientes que sólo la política en sí misma no opera transformaciones en el plano ideológico-cultural. La importancia de generar cambios en lo subjetivo de hombres y mujeres, de los operadores de servicios, de autoridades y de la población en general, en el sentido de superar la subordinación de las mujeres, es el trabajo cardinal que debe ser realizado.

Sin desconocer la importancia de las disposiciones de tipo legal, sancionadora y asistencialista, nuestra institución, sin embargo, ve que el predominio de este tipo de medidas deja intactas las condiciones generadoras de la violencia en el país: la cultura de exclusión e inequidad contra las mujeres bolivianas. Observamos que las acciones comunicacionales y educativas son asumidas por las autoridades como actividades marginales, de mero acompañamiento, de manera que los únicos instrumentos que pueden introducirse en la esencia misma de las visiones sociales para operar, desde ahí, cambios profundos, son relegados y subutilizados.

También se observa que la política formulada no implica calidad en la puesta en marcha de la misma. Es necesaria la regulación y control de los servicios que se prestan con relación a la violencia intrafamiliar y sexual, de manera que garanticen un tratamiento digno a las víctimas partir de un enfoque de género y de los propios derechos humanos. Lamentablemente, constatamos una ausencia de sensibilidad en muchos operadores oficiales, que hace emerger la violencia institucional implícita, con la que es doblemente victimizada la mujer en situación de violencia que acude a cualquiera de los servicios estatales de protección.

Nuestra institución está plenamente convencida que la activa participación de la sociedad civil en el control al desempeño de quienes tienen a su cargo la ejecución de las políticas públicas, podría tener una significación determinante en el avance de la aplicación de las mismas. El concurso social permitiría una evaluación permanente, de forma que puedan ser rápidamente identificadas las debilidades en la aplicación de las normas o políticas y posibilitando la aplicación de inmediatas medidas de corrección y reo-

rientación; de esta manera, el involucramiento directo de la gente ayudaría decisivamente a que las políticas sean aplicadas respondiendo a la dinámica de las demandas de las mujeres, teniendo como base el constante respeto a su seguridad e integridad como seres humanos y ciudadanas.

De todas maneras, y sin lugar a equívoco alguno, vemos que en los últimos diez años la percepción de la sociedad boliviana respecto a la violencia intrafamiliar o doméstica ha cambiado. A diferencia de antes, la agresión física a las mujeres ya no es consentida ni tolerada, recibiendo la condena pública. Lastimosamente, y a pesar de todos los iniciales augurios que gozó la introducción de las normas y políticas de lucha contra la violencia hacia las mujeres, su presencia es todavía significativa, mostrando que los avances realizados apenas pasan de ser los pasos preliminares, esto debido a que el Estado boliviano no considera este problema como prioritario.

• Papel del sector de salud

Finalmente, y dentro de la panorámica de la situación actual, cabe destacar que dentro la lógica prevaleciente de aprobar continuamente leyes y disposiciones normativas, en la presente gestión gubernamental también se ha dispuesto el involucramiento de la participación del sector salud en el abordaje de la violencia al interior del hogar y la comunidad.

Bajo tal disposición, el Ministerio de Salud y Deportes ha dispuesto crear una unidad dedicada a temas de lucha contra la violencia hacia las mujeres con objeto de incorporar un enfoque de equidad en las políticas del sector para el abordaje de ésta problemática. Dicha repartición pretende, en primer lugar, contribuir a la disminución de la inequidad de género en el sistema de salud, y segundo, disminuir la morbilidad y mortalidad por causas relacionadas a todos los tipos de violencia. Ambos puntos pretenden lograr un cambio de actitud en la familia y la comunidad, reduciendo la vulnerabilidad de los servicios de salud y alcanzando una respuesta coordinada; empero, a pesar que los enunciados parecen apuntar hacia el lugar correcto, fá-

cilmente se puede constatar las pocas posibilidades de que dicha unidad sea efectiva, puesto que son tan reducidos los recursos asignados que, prácticamente, pasa desapercibida dentro de contexto general de las instituciones de salud abocadas al tema de lucha contra la violencia por motivos de género.

Empero, por los permanentes contactos que CDD establece con el sector salud, hemos detectado la total ausencia de disponibilidad de recursos y la capacitación necesaria del personal que hagan efectiva la contribución del sector de salud a la lucha contra la violencia hacia las mujeres; en consecuencia, observamos que la medida no pasa de ser una acción administrativa y nominal, tendiente a aplacar las constantes críticas sobre la carencia de una visión integral y voluntad real de las autoridades ante el problema.

4.2. Situación de la salud sexual y reproductiva

El presente contexto se muestra adverso para asegurar el cumplimiento de los derechos sexuales y derechos reproductivos, en especial los de las mujeres. Se observa el avance y consolidación de posiciones conservadoras y retrógradas en los ámbitos nacional e internacional, donde son priorizados algunos aspectos de la salud femenina en peligroso desmedro de su integridad. Por ejemplo, ahora el énfasis de los gobiernos y algunos donantes de la Cooperación Internacional está en asistir preferentemente a programas de supervivencia de neonatos, que en la prevención de la muerte materna. Es el caso del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), que convierte a las mujeres en un ente reproductor que sólo es merecedora de servicios y atenciones si se encuentra en función reproductiva, puesto que las prestaciones sólo son dadas durante el embarazo y los seis meses después del parto.

Es innegable que, desde los últimos cinco años, las políticas nacionales han perdido el enfoque de género, calidad y derechos de las personas. Lamentablemente, por la pobreza estructural de Bolivia, existe una alta dependencia de recursos externos —especialmente de donación— para

apuntalar sus programas sociales. Por tal aspecto, cualquier cambio de percepción en los alcances y sentidos de las políticas de los gobiernos y organismos que conforman la Cooperación Internacional, ineludiblemente obliga también a las modificaciones correspondientes en las políticas del Estado boliviano.

Conviene señalar que la colaboración norteamericana constituye la principal y mayor asistencia financiera, de forma que el gobierno y el Congreso de Estados Unidos —a través de USAID y las ONGs internacionales que administran sus recursos— provocan un impacto directo y decisivo en la formulación de las políticas nacionales de salud sexual y reproductiva. Es por este motivo, y en plena concordancia con las actuales tendencias conservadoras estadounidenses —profundizadas a raíz de los ataques del 11 de Septiembre de 2001— que Bolivia está postergando, relegando, incluso cancelando programas de corte progresista en materia de derechos de las mujeres. Temas como el aborto, el uso de métodos de anticoncepción, el acceso a los servicios de salud independientemente de su condición materna, etc., comienzan a ser relegados en favor posturas que reivindican lo materno como requisito para el acceso a los servicios públicos de salud.

Esa situación también es reforzada por el punto de vista regresivo de la Iglesia Católica, cuyo influjo en las esferas de decisión estatales es muy alto. Al priorizar y asumir a la procreación como la finalidad esencial de la familia, para la Iglesia cualquier consideración en materia de salubridad pública sólo debe enfatizar la “vida”, haciendo de la maternidad uno de sus objetos esenciales de atención.

Es claro que al presente, la correlación actual de fuerzas políticas en Bolivia configura un escenario altamente negativo para el ejercicio efectivo de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, el derecho a decidir y el acceso al aborto seguro y legal. Al momento, para las organizaciones de mujeres comprometidas con dichos derechos, y como tarea perentoria, sólo queda luchar por mantener lo conseguido antes que pensar en nuevos logros. Estamos obligadas a fortalecer las alianzas nacionales, regiona-

les e internacionales para ejercer una presión concertada sobre los gobiernos, además de buscar un aumento en el compromiso de las agencias de cooperación con los derechos de las personas.

• **Poca información**

Elaborar un diagnóstico referido al estado de cumplimiento de los derechos sexuales y los derechos reproductivos tropieza con grandes dificultades por la ausencia de registros oficiales y calidad en la información disponible. Si bien, el país cuenta con los censos y encuestas nacionales sobre demografía, salud y mortalidad materna constituyen —que son los únicos instrumentos para acceder confiablemente al estado de la situación—, todavía los métodos de elaboración no están del todo estandarizados, lo que evita la realización adecuada de comparaciones, la construcción de series históricas y un acercamiento confiable al tema.

Se observa también una heterogeneidad de criterios en la producción estatal de información derivada por la falta de continuidad de personal encargado de recoger y sistematizar los datos, dificultando la obtención de registros confiables y estables; por tal aspecto, las instituciones y organizaciones privadas son las únicas fuentes confiables.

• **Planes y políticas**

En el campo de las políticas y los planes, al igual que lo anotado en la parte referida a la violencia contra las mujeres, se observa una gran separación entre lo propuesto y los medios para su ejecución, que también pone en cuestión lo dispuesto desde el propio Estado. Sin embargo, a modo de orientación sobre las acciones oficiales, cabe destacar al Programa de Salud Sexual y Reproductiva, que constituye en el principal instrumento de política y orientación programática para enfrentar la situación de la salud sexual y reproductiva.

No obstante, al hablar de género en el sector de salud se perciben innumerables obstáculos. Por ser una temática nueva, causa todavía escepti-

cismo y compromiso relativo de parte de los operadores del sector. Tampoco se asumió que el asunto era también competencia directa del Ministerio de Salud, sino un tema marginal y de apoyo al Viceministerio de Asuntos de la Mujer (VAM), donde la perspectiva de género era vista como su competencia específica. Sin embargo, a partir del 2001, el tema experimentó avances muy positivos en su percepción dentro del sector, al grado que está comenzando a ser ya transversal al momento de considerar su función, haciendo especial hincapié en el derecho de salud de las mujeres.

Con las limitaciones estructurales de percepción, existen avances concretos. El Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) —aplicado a partir de enero de 2003— aparece como una política desde el Estado particularmente importante. Lamentablemente, su alcance en relación a los derechos sexuales y los derechos reproductivos sesga la amplitud de éstos, reduciendo su aplicación a sólo la condición materna de las mujeres. Aunque se puede esperar logros importantes, especialmente en la reducción de la mortalidad femenina, sus objetivos se muestran muy relativos, puesto que dejan incólumes muchos otros aspectos que hacen la mortalidad femenina en el país.

Se calcula que el 25 al 30 por ciento de las mujeres que mueren en el país, fallecen por abortos mal atendidos que, al no estar todavía reglamentado el Art. 266 del Código Penal (que faculta el aborto impune por motivos terapéuticos, por violación e incesto) deja a miles de mujeres privadas de atención adecuada y oportuna. Asimismo, también se calcula que otro 25 por ciento del total de las muertes corresponde a fallecimientos por cáncer, pudiendo la mayor parte de estas defunciones ser evitadas por una cobertura adecuada que incluya la detección temprana de este mal en la rutina de las prestaciones de los servicios de salud públicos⁴.

• **Situación Actual**

El panorama que configura el escenario de la salud sexual y reproductiva de las mujeres está todavía sustentado con datos obtenidos durante la

⁴ Véase Castro y Salinas, 2003: 30.

segunda mitad de los años 90, de manera que no es posible el contar con información confiable respecto a la situación actual.

La realización de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2003 permite configurar el panorama presente, en donde se presume la presencia de algunos avances importantes, sobre todo en la reducción de la mortalidad materna. A pesar de los grandes déficits en institucionalidad — que constituye uno de los factores que más afecta la continuidad y consolidación de las normas, políticas y programas relativos a los derechos sexuales y los derechos reproductivos— la reducción prevista puede ser atribuida al gran apoyo que vienen prestando las ONGs en materia de recursos como en información y educación.

• Retroceso evidente

Es claro que la nueva política de salud, centrada en torno al SUMI representa, en el fondo, un retroceso real en el acceso de gran parte de la población (adolescentes, hombres y mujeres) a prestaciones fundamentales de salud sexual y reproductiva, como es el de la anticoncepción, el cáncer cérvico-uterino y las infecciones de transmisión sexual, donde está incluido el VIH-SIDA.

Con el SUMI, el país está en un franco retorno a visiones pro-natalistas, que ya se consideraban superadas. Aunque significa la ampliación de un servicio necesario, la preeminencia de una sola de las dimensiones constitutivas de la integridad de la salud femenina introduce un sesgo discriminatorio y excluyente que vulnera los derechos de las mujeres.

Finalmente, es importante señalar, a manera de autocrítica, que en el ámbito de las organizaciones de las mujeres y otros movimientos de la ciudadanía o sociedad civil todavía no ha existido un cuestionamiento efectivo hacia las políticas implementadas por el Estado boliviano respecto al cumplimiento de los compromisos de las Conferencias de El Cairo y Beijing en general, y sobre el tema de salud sexual y reproductiva en particular. Aunque son muchas las organizaciones existentes, su accionar es disperso y con poca incidencia en las decisiones estatales y gubernamentales.

Si bien es posible observar cuestionamientos públicos sobre los métodos, objetos y alcances de las actuales políticas públicas, como es el caso del SUMI, se percibe la urgente necesidad de profundizar aún más la realización de un trabajo coordinado sobre la base del fortalecimiento de alianzas estratégicas entre las propias organizaciones de mujeres, sobre todo para enfrentar el contexto adverso derivado por la prevalencia de posturas retrógradas.

Se hace evidente que tal profundización se hace aún más apremiante por la existencia de vetos y prohibiciones a temas como el aborto y anticoncepción de emergencia por parte de USAID, que está afectando en forma negativa el Programa Nacional de Salud Sexual y el desempeño de muchas ONGs.

• Ley Marco sobre Derechos Sexuales y Reproductivos

El Congreso Nacional sancionó la “Ley Marco sobre Derechos Sexuales y Reproductivos N° 810/2003-2004” aprobada unánimemente, tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores. Sin embargo, es preocupante la decisión del Presidente Mesa del 21 de mayo del 2004, de no promulgar la ley sancionada y en su lugar retornarla al Congreso para una posterior discusión.

En este episodio se hace por demás evidente la intromisión de la jerarquía católica, puesto que envió una carta intimatoria al presidente de la República que señala: “ que por el hecho de que la ley aprobada contiene muchos elementos que ignoran o que violan la Constitución Política del Estado, y en caso de que entre en vigor, la Iglesia Católica no dejará de hacer todo lo posible para que ésta sea abrogada.” (Mons. Edmundo Abastoflor M., Arzobispo de La Paz, Vicepresidente de la Conferencia Episcopal Boliviana). Tres días después de recibida ésta nota el presidente de la República decide devolver la ley al Congreso en un hecho sin precedentes, puesto que no realiza ninguna observación específica al contenido de la misma y sólo recomienda mayor discusión en la sociedad civil.

La mencionada ley pretende:

- Reafirma el concepto de igualdad
- Define los Derechos Sexuales y Reproductivos
- Prohíbe la discriminación
- Señala las obligaciones del Estado y sus agentes
- Indica los servicios que debe proveer el Estado
- Señala los mecanismos de protección

Producto de tal respuesta del Poder Ejecutivo, se inició un proceso de Audiencias Públicas en ocho de los nueve departamentos de Bolivia. Las Audiencias Públicas son espacios de participación social en los que las ciudadanas y los ciudadanos opinan sobre ciertos temas relativos a leyes o control financiero. Son convocadas por alguna Comisión del Poder Legislativo (en este caso fueron convocadas por la Comisión Mixta de Política Social de la Cámara de Diputados y la de Trabajo, Género y Generacional de la Cámara de Senadores).

En cinco de las ocho audiencias llevadas a cabo, las ciudadanas y ciudadanos apoyaron con argumentaciones sólidas a la Ley 810 sobre derechos sexuales y reproductivos, resaltando el hecho de que en Bolivia se ve la inminente necesidad de contar con una normativa que dé pie a políticas de prevención de ITSs, VIH – SIDA, embarazos en adolescentes, cáncer de cuello uterino, cáncer de mamas, próstata, frente a los altos índices existentes en nuestro país sobre estos temas y debido a que la niñez y adolescencia no recibe una educación para la sexualidad y reproducción acorde a sus edades y ni qué decir de las personas que viven en áreas rurales, las cuales no tienen acceso a información alguna sobre sus derechos en general.

Las restantes tres audiencias realizadas en el oriente del país, fueron manipuladas por las logias cruceñas (grupos de élite de Santa Cruz de la Sierra – departamento de Bolivia) y las iglesias tanto católica como evangélica, quienes llevaron gente bajo la consigna de que la inmoralidad no puede reinar en nuestro país y que los homosexuales son satánicos. Muchas /os líderes sociales del oriente fueron obligados a no manifestar su apoyo a la ley bajo el chantaje de que si lo hacían no serían tomados en cuenta como líderes más adelante para pronunciarse sobre

otros temas de índole político – social (una especie de muerte civil) En estas últimas audiencias la mayoría de las personas se pronunciaron en contra, con la única fundamentación que textualmente fue repetida por el 90% de los /as asistentes “ no a la ley 810 porque va contra la moral y la vida”.

Las ONGs relacionadas a derechos humanos, algunas organizaciones sociales, grupos y asociaciones de jóvenes, conformaron una Mesa de Vigilancia y Control de los derechos sexuales y reproductivos, para realizar un seguimiento al proceso mencionado; ésta Mesa al ver que escuelas y colegios católicos y evangélicos, cuyo porcentaje es alto en Bolivia, obligaban a sus alumnas y alumnos, a padres y madres de familia, a salir en grandes marchas con letreros soeces, sin dar una correcta información sobre el contenido de la ley, privándolos de horas de clases y manipulando su decisión, decidió proveerse de las pruebas necesarias para impugnar estos hechos, como también las Audiencias Públicas, El Defensor del Pueblo recomendó a las instancias pertinentes de educación, impedir la utilización de la niñez y la adolescencia para tales fines, situación que no fue acatada.

Los medios de comunicación dependientes de las iglesias, transmitieron mensajes distorsionados sobre la ley, sin que ninguna instancia estatal diga o haga algo al respecto.

Bolivia ratificó varios documentos internacionales de carácter vinculante y no vinculante, en los cuales se obliga y/o compromete conducir las necesidades que el pueblo boliviano tiene con referencia a sus derechos sexuales y reproductivos.

La Ley Marco propuesta sería el paso más importante para cumplir estos compromisos y obligaciones y así mejorar estas condiciones mediante la prevención de discriminación contra las mujeres, asegurar el acceso a la salud sexual y reproductiva para toda la población boliviana y cumplir la función del Estado de asegurar la protección de estos derechos para todos/ as sus ciudadanos/ as.

Latimosamente, una vez más se demuestra claramente que la injerencia de la iglesia católica

es inminente en las decisiones estatales, sobre todo en la labor legislativa. Pero en estas decisiones no prima la realidad en la que la sociedad civil está sumergida, sino solamente los dogmas y la doble moral.

Fuentes consultas

AMUPEI

(2001): *Documentos base para la discusión en mesas temáticas 2001*. La Paz – BOLIVIA.

(2002): Memoria del Seminario Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas de Género. ¿Cuántos hemos avanzado las mujeres? (1997–2002). La Paz – BOLIVIA.

CAMPAÑA DE LAS NACIONES UNIDAS POR LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

(1999): *Informe nacional sobre la violencia de género contra las mujeres 1994-1998*. La Paz – BOLIVIA.

CASTRO, María Dolores, **SALINAS**, Silvia (2003): *Avances y retrocesos en un escenario cambiante: Reforma en salud, mortalidad materna y aborto en Bolivia 2000–2002* (documento preliminar). La Paz – BOLIVIA.

CIDEM

(2002): *Identifica tus derechos, para que no te marque la violencia*. La Paz – BOLIVIA.

CLADEM–BOLIVIA

(2003): *Diagnóstico Nacional Bolivia Derechos Sexuales y Reproductivos*. La Paz – BOLIVIA.

DEFENSOR DEL PUEBLO

(1999): *Avances y retrocesos en la lucha contra la violencia a la mujer (documento de trabajo)*. La Paz – BOLIVIA.

(2002): *Brigadas de Protección a la Familia. Investigación de oficio. Resultado y recomendaciones*. Ed. Artes Gráficas Sagitario S.R.L. La Paz – BOLIVIA.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2004): Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDSA 2003. La Paz Bolivia.

IPAS–BOLIVIA

(2003): *Sistematización de construcción de un modelo de atención integral para víctimas y sobrevivientes de violencia sexual*. Ed. Encuentro. La Paz – BOLIVIA.

MINISTERIO DE SALUD Y DEPORTES

(2003): *Programa de Atención a la Salud de las Mujeres y las Salud Sexual y Reproductiva 2003–2007* (versión preliminar). La Paz – BOLIVIA.

PNUD–BOLIVIA

(2002): *Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia*. Ed. Plural Editores. La Paz – BOLIVIA.

RANCE, Susanna

(2003): *Actores/as y guionistas nacionales e internacionales en la puesta en escena del aborto en Bolivia*. La Paz – BOLIVIA.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS MUJERES EN BOLIVIA



Autor: COORDINADORA DE LA MUJER

INTRODUCCIÓN

El presente informe tiene como objetivo exponer la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres bolivianas entre los años 2001 y 2004. Este documento se elaboró principalmente en base a las recomendaciones planteadas por el Comité de Seguimiento del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) al Estado boliviano. Las mismas hacen referencia a la desigualdad entre sexos, discriminación en la educación, baja representación de mujeres en cargos públicos, inequidad en el ámbito laboral, discriminación hacia las trabajadoras del hogar, derecho a la tierra, derecho a la salud, incluida la salud reproductiva y violencia contra las mujeres.

Este informe revela por una parte, el estado de situación del derecho al que se hace referencia, y por otra, la situación legal del mismo.

Los datos del presente informe corresponden a los siguientes documentos: Derechos Humanos y Justicia de Género, Estado de Situación de los

derechos humanos de las mujeres e Informe a Beijing + 10. Todos ellos de propiedad de la Coordinadora de la Mujer.

1. JUSTICIA DE GÉNERO

1.1. Legislación nacional sobre derechos humanos de las mujeres

La legislación nacional contempla un amplio cuadro de normas legales a favor de las mujeres, muchas de ellas sin embargo corresponden a un sistema legal de base patriarcal que plantea: i) la neutralidad de la ley; ii) la condición de tutelaje sobre la mujer; y las propuestas de equidad de género que han promovido reformas legales que contribuyan a considerar a las mujeres como sujetos de derechos, que constituye un período que nítidamente está marcado por la institucionalidad de género y la articulación de acciones de incidencia política de las mujeres.

Veamos el universo de leyes de protección de los derechos de las mujeres, unas específicas y otras universales con disposiciones específicas para las mujeres.

235

Cuadro 1. Legislación Nacional

NÚMERO Ley DS	NOMBRE	FECHA DE PROMULGACIÓN	CONTENIDO BÁSICO
	Constitución Política del Estado		
Ley 1551	Ley de Participación Popular	20/04/94	Reconoce y promueve de manera específica el derecho de la mujer a integrarse y ser parte activa en el proceso de Participación Popular. Art.1, Art.8,Art,10
DS 23858	Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base		Art.2."Las Organizaciones Territoriales de Base deberán incorporar en la conformación de sus directivas a las mujeres en igualdad de oportunidades y funciones que los hombres"

NÚMERO Ley DS	NOMBRE	FECHA DE PROMULGACIÓN	CONTENIDO BÁSICO
Ley 1565	Ley de Reforma Educativa	07/07/94	Incorpora criterios de igualdad de derechos de hombres y mujeres en la educación boliviana; igualdad de acceso, oportunidades y logros educativos.
Ley 1674	Ley Contra la Violencia en la Familia o Doméstica	15/12/95	Legisla y sanciona la violencia física, sexual y psicológica dentro de la familia
Ley 1715	Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria	18/10/96	Establece la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en cuanto a la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra.
Ley 1732	Ley de Capitalización Individual o Ley de Pensiones	22/11/96	
Ley 1760	Ley de Abreviación Procesal Civil y de Asistencia Familiar	28/02/97	Acorta y agiliza los procesos de asistencia familiar.
Ley 1768	Ley de Modificación al Código Penal	10 /03/97	Incorpora demandas de los movimientos de mujeres, y suprime el término mujer honesta, haciendo punibles los delitos cometidos contra niños y mujeres.
Ley 1779	Ley de Reforma y Complementación al régimen Electoral	19 de Marzo de 1997	Establece las cuotas de participación de las mujeres a la política
Ley 1788	Ley de Reforma del Poder Ejecutivo	16 de septiembre de 1997	Crea el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia (VAGGF), cambio de jerarquía y de nombre de la anterior Subsecretaría de Género (SAG) creada en 1994. Dispone medidas para la institucionalización de la perspectiva de género en los proyectos de desarrollo: sistematización y uso de la información sobre la mujer; reformas legales; favorecer cambios socioculturales y posibilitar el acceso a las mujeres a servicios para potenciar su participación en la toma de decisiones.
DS 24864	Decreto para al Igualdad de Oportunidades entre Oportunidades entre hombres y mujeres	10 de Octubre de 1997	Establece la responsabilidad de estado de garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los ámbitos político, económico, social y cultural y la incorporación de la transversal de género en las políticas públicas.
Ley 1818	Ley de defensor del Pueblo	17 de diciembre de 1997	Establece el derecho de postulación de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades y otorga atribuciones para investigar y denunciar de oficio violaciones de los derechos humanos, de las garantías y derechos individuales o colectivos contemplados en la CPE; y promover y recomendar en sus actuaciones la observancia de la normativa internacional sobre los derechos humanos de las mujeres.
DS 25055	Norma complementaria al DS 24855	23 de mayo de 1998	Establece las funciones específicas del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia
Ley 1864	Ley de Propiedad y Crédito Popular	15/06/98	Art. 22 y 23

NÚMERO Ley DS	NOMBRE	FECHA DE PROMULGACIÓN	CONTENIDO BÁSICO
Ley 1984	Código Electoral	25/06/99	El código fija en un mínimo de 30% la cuota de participación de las mujeres en el Parlamento y en los concejos, de manera alternada. Art.8,Art.112 inc.1b y c, 2a, b y c.
	Ley de Reformas y Complementación al Régimen electoral		Art.5 inc. b, c y d
Ley 1983	Ley de Partidos Políticos	25/06/99	Promueve la participación de la mujer en las directivas partidarias y en las listas de candidaturas a representación parlamentaria y municipal en el marco de la igualdad de oportunidades. Art.19, 1 y 4; Art.28 p.7
Ley 25087	Decreto Supremo de reglamentación de la Ley 1674 contra la Violencia en la Familia o Doméstica	1998	Reglamenta la Ley 1674
Ley 2028	Ley de Municipalidades (Art.8 inc.14, 19 y 22).	1999	Los municipios constituyen las instancias encargadas de velar por la transversalización de género en el gobierno municipal y por el establecimiento de los Servicios Legales Integrales en todos los municipios del país.
Ley 2033	Ley de Protección a Víctimas de Delitos contra la Libertad Sexual.	1999	Tipifica y agrava las penas contra los delitos sexuales. Establece medidas de atención, protección, orientación y apoyo a las víctimas de delito contra la libertad sexual.
Ley 2023	Código Niño, Niña y Adolescente	1999	Protege los intereses generacionales de niños, niñas y adolescentes. Los artículos específicos dirigidos a las mujeres: • Art.15: Protección a la maternidad • Art. 17: Lactancia materna
Ley	Ley de Necesidad de Reformas a la Constitución Política del Estado	2001	Incorpora parcialmente los tres principios de equidad e igualdad de género en la carta magna del país: • Igualdad jurídica • Obligatoriedad de sancionar la discriminación contra la mujer. • Reconocimiento de los derechos específicos.
Ley 2175	Ley Orgánica del Ministerio Público	13/02/01	Regula la organización, funcionamiento y atribuciones del Ministerio Público
Ley 2273	Ley para prevenir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños	22/11/01	Protocolo para prevenir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños
	Resolución Biministerial de los ministerios de Hacienda y Educación sobre el subsidio de maternidad a las maestras de la educación pública	01/03/02	Pone en vigencia el Decreto Ley 13214 de 24 de diciembre de 1975, que otorga a las maestras el beneficio del subsidio de maternidad.

NÚMERO Ley DS	NOMBRE	FECHA DE PROMULGACIÓN	CONTENIDO BÁSICO
Ley 2426	Ley del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI)	21/11/02	Modifica el Seguro Materno Infantil, disminuyendo prestaciones de salud sexual de las mujeres y concentrándose en la maternidad.
2450	Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar	6/04/03	Establece los derechos laborales de los y las trabajadores/as asalariadas del hogar respecto a contratos, jornada laboral, beneficios sociales, remuneración, edad de trabajo, días de descanso, vacaciones, obligaciones del empleador y del/a empleada, afiliación a la Caja Nacional de Salud y otros
	Nuevo Código de Procesamiento Penal		Considera por primera vez el acoso sexual como un delito civil. Con ello, los casos de acoso sexual se encuentran bajo la aplicación de la Ley.
	Código Civil		Art.1,Art.2,Art.3,Art.4,Art.5, Art.9, Art.11,Art.12,Art.22,Art.23
	Código de Familia		Art.96, Art.96, Art.101

Cuadro 2. Código Penal

Cumplimiento y ejecución de penas	
Art.53	Las penas de privación de libertad impuestas a mujeres, se cumplirán en establecimientos especiales o bien en otras dependencias de las penitenciarías, pero siempre separadas de los hombres.
Art.56	Las mujeres, los menores de veintiún años y los enfermos (que cumplen penas), no podrán ser destinados sino a trabajos dentro del establecimiento y de acuerdo a su capacidad.
Art.57	Cuando la pena privativa de libertad recayere en una persona gravemente enferma, o en una mujer embarazada o con hijo menor de seis meses, el juez podrá diferir su ejecución.
Art.58	Cuando la pena no excediere de seis meses, podrán ser detenidas en sus propias casas las mujeres de buenos antecedentes y las personas mayores de sesenta años o valetudinarias
Delitos contra los deberes de asistencia familiar	
Art.248	Delitos contra los deberes de asistencia familiar El que sin justa causa no cumpliere las obligaciones de sustento, habitación, vestido, educación y asistencia inherente a la autoridad de los padres, tutela o condición de cónyuge o conviviente, o abandonare el domicilio familiar o se substraigere al cumplimiento de las indicadas obligaciones, será sancionado con reclusión de seis meses a dos años o multa de cien a cuatrocientos días.
Art.250	El que fuera de matrimonio hubiere embarazado a una mujer y la abandonare sin prestarle la asistencia necesaria, será sancionado con reclusión de seis meses a tres años. La pena será de privación de libertad de uno a cinco años, si a consecuencia del abandono la mujer cometiere un delito de aborto, infanticidio, exposición o abandono del recién nacido, o se suicidare.
Art.263	El que causare la muerte de un feto en el seno materno o provocare su expulsión prematura, será sancionado: 1) Con privación de libertad de dos a seis años, si el aborto fuere practicado sin el consentimiento de la mujer o si ésta fuere menor de diez y seis años.

	<p>2) Con privación de libertad de uno a tres años, si fuere practicado con el consentimiento de la mujer.</p> <p>3) Con reclusión de uno a tres años, a la mujer que hubiere prestado su consentimiento. La tentativa de la mujer, no es punible.</p>
Art.264	<p>Cuando el aborto con el consentimiento de la mujer fuere seguido de lesión, la pena será de privación de libertad de uno a cuatro años; y si sobreviniere la muerte, la sanción será agravada en una mitad.</p> <p>Cuando del aborto no consentido resultare una lesión, se impondrá al autor la pena de privación de libertad de uno a siete años; sí ocurriere la muerte, se aplicará la de privación de libertad de dos a nueve años.</p>
Art.265	<p>Si el delito fuere cometido para salvar el honor de la mujer, sea por ella misma o por terceros, con consentimiento de aquella, se impondrá reclusión de seis meses a dos años, agravándose la sanción en un tercio, si sobreviniere la muerte.</p>
Art.266	<p>Cuando el aborto hubiere sido consecuencia de un delito de violación, rapto no seguido de matrimonio, estupro o incesto, no se aplicará sanción alguna, siempre que la acción penal hubiere sido iniciada.</p> <p>Tampoco será punible si el aborto hubiere sido practicado con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no podía ser evitado por otros medios.</p>
Art.268	<p>El que por culpa causare un aborto, incurrirá en prestación de trabajo hasta un año.</p>
Art.269	<p>El que se dedicare habitualmente a la práctica de aborto, incurrirá en privación de libertad de uno a seis años.</p>
Art.279	<p>La madre que abandonare al hijo recién nacido para salvar su honor, será sancionada con reclusión de un mes a un año. Si del hecho derivare la muerte o lesión grave, la pena será aumentada hasta tres o dos años respectivamente</p>
Art.292	<p>El que de cualquier manera privare a otro de su libertad personal, incurrirá en reclusión de seis meses a dos años y multa de treinta a cien días.</p> <p>La sanción será agravada en un tercio, cuando el hecho fuere cometido:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Por un funcionario público, con abuso de su autoridad. 2) Sobre un ascendiente, descendiente o cónyuge. 3) Si la privación de libertad excediere de cuarenta y ocho horas.
Art.293	<p>El que mediante amenazas graves alarmare o amedrentare a una persona, será sancionado con prestación de trabajo de un mes a un año y multa hasta de sesenta días.</p> <p>La pena será de reclusión de tres a diez y ocho meses, si la amenaza hubiere sido hecha con arma o por tres o más personas reunidas.</p>
Art.294	<p>El que con violencia o amenazas graves obligare a otro a hacer, no hacer o tolerar algo a que no está obligado, incurrirá en reclusión de seis meses a dos años.</p> <p>La sanción será de reclusión de uno a cuatro años, si para el hecho se hubiere usado armas.</p>
Art.308	<p>El que tuviere acceso carnal con persona de uno u otro sexo, incurrirá en privación de libertad de cuatro a diez años, en los casos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Si se hubiere empleado violencia física o intimidación. 2) Si la persona ofendida fuere una enajenada mental o estuviere incapacitada, por cualquier otra causa, para resistir. <p>Si la violación fuere a persona menor que no ha llegado a la edad de la pubertad, el hecho se san-</p>

	cionará con la pena de diez a veinte años de presidio; y si como consecuencia del hecho se produjere la muerte de la víctima, se aplicará la pena correspondiente al asesinato.
Art.309	El que mediante seducción o engaño tuviere acceso carnal con mujer honesta que hubiere llegado a la pubertad y fuere menor de diez y siete años, incurrirá en la pena de privación de libertad de dos a seis años.
Art.310	La pena será agravada en los casos de los delitos anteriores, con un tercio: 1) Si resultare un grave daño en la salud de la víctima. 2) Si el autor fuere ascendiente, descendiente, hermano, medio hermano, adoptante o encargado de la educación o custodia de aquella. 3) Si en la ejecución del hecho hubieren concurrido dos o más personas. Si se produjere la muerte de la persona ofendida, la pena será de presidio de diez a veinte años en caso de violación y de presidio de cuatro a diez años, en caso de estupro.
Art.311	El que tuviere acceso carnal con una mujer honesta por medio de engaño o error acerca de la persona, incurrirá en privación de libertad de seis meses a dos años.
Art.312	El que en las mismas circunstancias y por los medios señalados en el artículo 308 realizare actos libidinosos no constitutivos del acceso carnal, será sancionado con privación de libertad de uno a tres años. La pena será agravada en una mitad, si concurrieren las circunstancias del artículo 310, 311 y 312
Rapto	
Art.314	El que con el mismo fin del artículo anterior raptare una mujer honesta que hubiere llegado a la pubertad y fuere menor de diez y siete años, con su consentimiento, será sancionado con reclusión de seis meses a dos años.
Art.315	El que con violencias, amenazas o engaños substrajere o retuviere a una persona con el fin de contraer matrimonio, será sancionado con reclusión de tres a diez y ocho meses.
Art.316	Las penas serán atenuadas en una mitad, si el culpable hubiere devuelto espontáneamente la libertad a la persona raptada o la hubiere colocado en lugar seguro, a disposición de su familia.
Art.317	No habrá lugar a sanción cuando los reos, en los casos respectivos, no teniendo impedimento alguno, contrajeran matrimonio con las ofendidas, antes de que la sentencia cause ejecutoria.

Otros Códigos que inciden en la regulación de los derechos de las mujeres son el Código Civil, del 2 de Abril de 1975 y el Código de Familia de 1988. En éste último se registran medidas que dan lugar a prácticas discriminatorias. El art. 130 establece causales para el divorcio, señalando que entre otros motivos se puede pedir por "sevicia, injurias graves o malos tratos de palabra o de obra que hagan intolerable la vida en común", pero en el mismo articulado se establece que "habrá que tener en cuenta la educación y condición del esposo agraviado", que da lugar a justificar la acción violenta ejercida y la impunidad para el agresor justificado en su educación y condición.

La legislación sobre recursos jurídicos para defensa de derechos humanos y procedimiento contempla recursos constitucionales, Habeas Corpus, Habeas Data, Amparo Constitucional. Se garantiza la protección y el ejercicio de los DDHH, sin embargo existen deficiencias jurídicas e institucionales que inciden negativamente en la protección de los DDHH.

Se cuentan con algunas disposiciones en el Nuevo Código de Procesamiento Penal y la Ley del Ministerio Público que tiene la finalidad de adaptar la función procesal del sistema judicial a los requisitos del CPP. También se contempla en otros códigos pero no específicamente para las mujeres.

Existen avances en cuanto a disposiciones normativas que garantizan y protegen los derechos humanos de las mujeres como producto de la exigibilidad de redes y organizaciones de mujeres. Sin embargo, en el marco de la definición de las políticas y programas, las mujeres no constituyen prioridad, sino en parcelas específicas sectoriales, e incluso en ellas es marginal su tratamiento. Se puede mencionar que su priorización corresponde al Viceministerio de la Mujer. Su incorporación en programas de salud a través del Ministerio de Salud y Deportes es poco integrada al conjunto del sector, y en el Viceministerio de Asuntos Indígenas, la apertura es reciente a la transversal de género.

1.2. Protección y defensa de los derechos de las mujeres en el ámbito internacional

La referencia al derecho internacional de derechos humanos de las mujeres en fallos o sentencias es casi nula por el poco conocimiento de los operadores de justicia, tanto en el Tribunal como en la Corte Suprema de Justicia.

La jurisprudencia internacional en el ámbito interno no se aplica, ni abogados ni jueces le otorgan valor. La Corte Suprema de Justicia en sus resoluciones no hace mención a los tratados internacionales. El problema en general es el poco conocimiento que tienen los operadores de justicia respecto al Derecho Internacional concerniente a los Derechos Humanos y de sus organismos como la Corte Internacional de Justicia, Naciones Unidas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otros de referencia especializada.

No se cuenta con información registrada institucionalmente, solamente testimonios de permanente hostigamiento a quienes trabajan visiblemente en la defensa de los DDHH y realizan denuncias públicas sobre vulneración de los mismos. Amnistía Internacional elaboró un informe sobre amenazas e intimidaciones a que son su-

jetos, el personal de derechos humanos y de ONGs que trabajan en éste ámbito. Este ambiente adverso, sin embargo ha ido en declinación por la paulatina aceptación y legitimidad de la defensa de los DDHH.

Se presentaron casos emblemáticos en materia de violación de derechos humanos de las mujeres y discriminación y grado de participación de las organizaciones de mujeres en su defensa.

- El caso de Ana Colque en las jornadas de febrero
- Existen dos casos de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs) de La Paz, de violencia contra la mujer, con resultado de encarcelamiento al imputado (golpeador), con efectos de jurisprudencia.
- El MAP, es el único centro que trabaja con violencia sexual en Cochabamba, también llevo adelante un caso.¹

La experiencia inédita del Tribunal Nacional de las Mujeres por los derechos económicos, políticos, sociales y culturales, fue un espacio de presentaron tres casos emblemáticos: en el ámbito laboral, en cuanto a violencia sexual y el tercer caso sobre infertilización sin consentimiento de la víctima. (Tribunal Nacional de Mujeres por los DESC.2004)

2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Esta es una de las áreas que ha experimentado una dinámica importante en cuanto al incremento de la inclusión de mujeres en espacios de poder, aunque la brecha de género se mantiene.

En lo que corresponde a la legislación nacional, existen mecanismos como la Ley de Participación Popular, la Ley de Partidos Políticos, La Ley No.1984 del Código Electoral cuyo Art.112 dispone que de cada cuatro candidatos a senadores titulares y suplentes, por lo menos una represen-

tante deberá ser mujer, la Ley de Municipalidades y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Art. 8 que dispone una cuota de candidatas femeninas no menor al 50%, estableciendo una cuota mayor que la determinada para los partidos políticos que se mantiene en el 30%) que favorecen la participación equitativa de las mujeres, sin embargo, obstáculos como el acoso político o las estructuras partidistas de corte patriarcal no permiten el ejercicio de este derecho.

La participación de las mujeres en los cargos públicos se expresa en los siguientes datos: de un total de 157 representantes con los que cuenta el Poder Legislativo, sólo el 24% son mujeres, cifra que no corresponde a la cuota determinada de acuerdo a Ley del 30%.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, de un total de 15 Ministros de Estado, cuatro son mujeres, y de un total de 44 Viceministros únicamente 6 son mujeres. Por otro lado, en lo que respecta al Poder Prefectural, de los 9 departamentos del País, únicamente el Departamento de Potosí cuenta con una mujer Prefecta.

Cuadro 3.

Distribución de los Cargos Jerárquicos del Poder Legislativo según período

LEGISLATURA	SENADORAS				DIPUTADAS			
	Titulares		Suplentes		Titulares		Suplentes	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1985-1989	0	0,0	3	11,0	4	3,0	7	5,4
1989-1993	2	7,5	2	7,5	11	8,5	13	10,0
1993-1997	1	3,7	1	3,7	12	9,2	19	14,6
1997-2002	1	3,7	9	33,3	13	10,0	28	21,5
2002-2007	4	14,8	6	22,2	24	18,5	25	19,0

Fuente: Viceministerio de la Mujer 2003

En un seguimiento de la evolución, según periodo gubernamental, se registra un leve incremento de la participación de las mujeres, con el predominio de la presencia masculina. Según departamento no existen diferencias sustanciales, cada departamen-

A nivel de los gobiernos municipales se tiene una relación que nos muestra que de 1808 Concejales electos en diciembre del 2004, únicamente 338 (18.69%) son mujeres. Asimismo, de 99 Concejales Titulares en los Municipios Capitales, 30 son mujeres.

En la esfera judicial, el Decreto Supremo No. 27650 de Julio de 2004, designa a Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura y Fiscales de Distrito, cargos en acefalía por la demora en la elección por parte del Poder Legislativo. De acuerdo a este nombramiento, la Corte Suprema de Justicia, disponía de 6 cargos acéfalos, son designadas dos mujeres. No se ha nombrado a ninguna mujer como Consejera de la Judicatura, y en Fiscales de Distrito de nueve cargos acéfalos 1 de las designaciones corresponden a mujeres. Las acefalías existentes han sido cubiertas por designación del Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República, ante la dilación en la designación por parte del Poder Legislativo. A la fecha, esta designación ha sido declarada improcedente, por parte de la Corte Suprema de Justicia

to postula a una candidata o en su caso como el límite máximo a dos, como es el caso de senadoras por Oruro. La participación como diputadas es mayor con el 19.23 en titulares; y diputadas suplentes con el 21.54%.

Cuadro 4**NÚMERO DE SENADORAS(ES) Y TITULARES Y SUPLENTE**

Departamento	Senadoras(es) Titulares				Total Titulares	Senadoras(es) Suplentes				Total Suplentes		
	Mujeres		Hombres			Mujeres		Hombres		S/d	%	
		%		%		%		%			%	
Chuquisaca	0	0.00	3	100.0	3	1	33.33	2	66.67	0	0.00	3
La Paz	1	33.33	2	66.67	3	0	0.00	2	66.67	1	33.33	3
Cochabamba	0	0.00	3	100.0	3	1	33.33	2	66.67	0	0.00	3
Oruro	2	66.67	1	33.3	3	0	0.00	2	100.00	0	0.00	3
Potosí	0	0.00	3	100.0	3	0	0.00	2	66.67	1	33.33	3
Tarija	1	33.33	2	66.7	3	1	33.33	2	66.67	0	0.00	3
Santa Cruz	0	0.00	3	100.0	3	1	33.33	2	66.67	0	0.00	3
Beni	0	0.00	3	100.0	3	1	33.33	2	66.67	0	0.00	3
Pando	0	0.00	3	100.0	3	1	33.33	2	66.67	0	0.00	3
BOLIVIA	4	14.8	23	85.2	27	6	22.22	19	70.37	2	7.41	27

Fuente: Sistema de Información para la Vigilancia Ciudadana desde la perspectiva de Género. Datos procesados en base a información proporcionada por la Honorable Cámara de Senadores: Bolivia, Abril, 2004.

243**Cuadro 5****NÚMERO DE DIPUTADAS(OS) TITULARES Y SUPLENTE**

Departamento	Diputadas(os) Titulares				Total Titulares	Senadoras(es) Suplentes				Total Suplentes		
	Mujer		Varón			Mujer		Varón		S/d	%	
Chuquisaca	1	9,09	10	90,91	11	2	18,18	9	81,82		0	0,00
La Paz	5	16,13	26	83,87	31	4	45,16	16	51,61	1	3,23	31
Cochabamba	3	16,67	15	83,33	18	4	22,22	14	77,78	0	0,00	18
Oruro	4	40,00	6	60,00	10	1	10,00	9	90,00	0	0,00	10
Potosí	2	13,33	13	86,67	15	1	6,67	14	43,33	0	0,00	15
Tarija	1	11,11	8	88,89	9	2	22,22	6	66,67	1	11,11	9
Santa Cruz	8	36,36	14	63,64	22	3	13,64	19	86,36	0	0,00	22
Beni	0	0,00	9	100,00	9	0	0,00	9	10,00	0	0,00	9
Pando	1	20,00	4	80,00	5		20,00	4	80,00	0	0,00	5
BOLIVIA	25	19,23	105	80,77	130	28	21,54	100	76,92	2	1,54	130

Fuente: Sistema de Información para la Vigilancia Ciudadana desde la perspectiva de Género. Datos procesados en base a información proporcionada por la Corte Nacional Electoral – Secretaría de Cámara, Bolivia, Abril, 2004.

Se tienen dos tipos de diputados/as: plurinominales que corresponde a fórmula partidaria y uninominales que se eligen por circunscripciones. Los primeros alcanzan a 62 de los cuales son titulares, 17 mujeres y 18 mujeres son suplentes. En cuanto a uninominales de un total de 68, las mujeres son 9 titulares y 10 suplentes.

Para diputados uninominales el Código Electoral no obliga a incorporar a mujeres en las listas de candidatos. En 1997 se registraba un 3% de participación femenina en las circunscripciones; para el periodo 2002 – 2007 se incrementa a 13,24% de titulares y de suplentes al 14,71%, fenómeno que expresa un mayor liderazgo de las mujeres en las circunscripciones.

Cuadro 6

Diputados/as titulares y suplentes según tipo

Diputados/as	Titulares			Suplentes			
	Total	hombres	mujeres	Total	hombres	mujeres	s/r
Plurinominales	62	45	17	62	44	18	
Uninominales	68	59	9	68	57	10	1
Total	130	104	26	139	101	28	1

244

Cuadro 7

Número de senadores y diputados según sexo, candidatos, electos y períodos

	Senadores/as	Diputados/as
Hombres		
Candidatos 1993-1997	181	1271
Electos (93-97)	26	120
Candidatos 1997-2002	137	1042
Electos (97-02)	26	116
Mujeres		
Candidatas 1993-1997	17	152
Electas (93-97)	1	10
Candidatas 1997-2002	27	261
Electas (97-02)	1	14
Totales		
Total 1993-1997	198	1423
Total Electos/as (93-97)	27	130
Total 1997-2002	164	1303
Total Electos/as (97-02)	27	130

Fuente: Información de Coordinadora y Plataforma de la Mujer Situación de la Mujer en Bolivia: 1976-1994. Corte Nacional Electoral

Según candidaturas por sexo, si bien se observa también incremento significativo en la participación femenina en senadoras de 17 a 27, y

en diputadas de 152 candidatas a 261, el espacio de la acción pública se ratifica esencialmente masculinizada.

Cuadro 8**Composición de la Cámara de Diputados por sexo según titularidad. 2002 - 2007**

Cámara de diputados	Hombre		Mujer		Total
		%		%	
Número de diputados las titulares	106	81.5	24	18,5	130
Número de diputados las suplentes	102	78.5	28	21,5	130
Número de diputados las uninominales titulares	61	89.7	7	10,3	68
Número de diputados las uninominales suplentes	58	85.3	10	14,7	68
Número de diputados las plurinominales titulares	45	72,6	17	27,4	62
Número de diputados las plurinominales suplentes		710	18	29,0	82
Bolivia	414	80,0	104	20.0	518

Fuente: Corte Nacional Electoral

245**Cuadro 9****Representación política de las mujeres en el Parlamento por cargo según gestiones**

Legislatura	Senadoras				Diputadas			
	Titulares		Suplentes		Titulares		Suplentes	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
1982-1985	0	0	2	7,5				
1985-1989	0	0	3	11	4	3	7	5,4
1989-1993	2	7,5	2	7,5	11	8,5	13	10
1993-1997	1	3,7	1	3,7	12	9,2	19	14,6
1997-2002	1	3,7	9	33,3	13	10	28	21,5
2002-2007	4	14,8	6	22,2	24	18,5	28	21,5

Fuente: Elaborado con información PNUD 2002. VM. 2003

2.1. Legislación: la ley de cuotas para la participación de las mujeres

La Ley de Cuotas dispone que el 30% de las listas de candidatos plurinominales, deben estar integradas por mujeres y en total alcancen al 30%. El Código Electoral señala que en la lista de candidatos/as a senadores de cada cuatro candidatos por lo menos uno debe ser mujer y en cuanto a diputados/as de cada tres candidatos corresponde por lo menos a una mujer. La

Ley de Cuotas, únicamente se aplica a los cargos de elección y a segmentos específicos de la administración pública.

En el marco de las reformas a la Constitución Política del Estado y a la legislación boliviana se han creado instrumentos como la Iniciativa Legislativa Boliviana y la Ley de Agrupaciones ciudadanas y Pueblos Indígenas, promulgada el 6 de Julio de 2004 que tiene el objetivo de regular la participación de estos organismos en la

postulación de candidatos a elecciones generales y municipales. Esta ley reconoce a las agrupaciones ciudadanas y a los pueblos indígenas como entidades con capacidad de intervenir en la gestión pública a través de los cargos electos en tanto su condición de personas jurídicas de derecho público reconocidas por el Estado (Constitución Política del Estado, art. 1 y art. 222). También señala la participación de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas como candidatos a: presidente, vicepresidente, senadores, diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales en igualdad de condiciones ante la ley. (art 224). El art. 8 de la mencionada Ley dispone, con carácter de obligatoriedad, una cuota de candidatas femeninas no menor al 50%. Esta disposición establece una cuota mayor que la determinada para los partidos políticos que se mantiene en el 30%.

La participación organizada de las mujeres, el Foro Político de Mujeres y la Asociación de Concejales de Bolivia (ACOBOL) conjuntamente con una representación de instituciones, permitió que la Corte Nacional Electoral corrija errores en la interpretación del Código Electoral en cuanto a la elaboración de listas de candidatas y candi-

datos para las próximas elecciones municipales, donde se elegirán a los y las alcaldes y alcaldesas, concejales y concejalas de 327 municipios el 5 de diciembre de 2004, de acuerdo a las normas establecidas en el art. 112, párrafo II, incisos A y B de la Ley 2232 y el Art.8 de la ley de Agrupaciones ciudadanas y Pueblos Indígenas. La interpretación anteriormente asumida asumía que una agrupación ciudadana podía presentar a dos hombres como primeros candidatos a concejales titulares, aspecto que introducía un factor de riesgo para reproducir la discriminación de las mujeres.

El caso histórico de avasallamiento, constituye el comprobado fraude de Maragua. La nómina de candidatos fue modificada alterando los nombres de candidatos hombres a nombres femeninos, haciéndolos aparecer como candidatas. Este caso después del juicio concluyó sin responsables ni sanciones.

Se ha diseñado y puesto en funcionamiento un Sistema de Información para la Vigilancia Ciudadana con Perspectiva de Género conformada por varias redes y ONGs que trabajan con mujeres en distintos departamentos y a nivel nacional, como:

Cuadro 10

Sistemas de información e instituciones participantes

Sistema	Instituciones Participantes	Lugar	Medios
Sociedad de hecho del Sistema de Información para la Vigilancia Ciudadana desde una Perspectiva de Género.	Centro de Información y Desarrollo. CIDEM	La Paz	Sistema de Información Publicación semestral.
	Instituto de Formación Femenina Integral. IFFI	Cochabamba	Seguimiento y exigibilidad
	Centro de Promoción Gregoria Apaza.CPMGA	El Alto	
	El Equipo de Comunicación Alternativa de Mujeres. ECAM	Tarija	
	Centro Juana Azurduy	Sucre	
	Colectivo Rebeldía	Santa Cruz	
Foro Político			Seguimiento y exigibilidad
Plataforma de la Mujer			Seguimiento y exigibilidad
AMUPEI			Seguimiento y exigibilidad
Coordinadora de la Mujer	Afiliadas		Seguimiento y exigibilidad

2.2. Promoción, defensa y obstáculos para la participación de las mujeres

El Viceministerio de la Mujer, contempla como Política, la Participación Política y Ciudadana con el objetivo de que: "Mayor número de mujeres acceden a procesos políticos de toma de decisiones en la Asamblea Constituyente, Referéndum, Elecciones Municipales, así como acceso a documentación básica y de identificación.". Ello permite establecer acciones de fomento encaminadas para fortalecer la participación en la coyuntura política como en la Asamblea Constituyente.

La ampliación de la participación política ha propiciado espacios de participación, pero también se han generado mecanismos para ejercer violencia hacia las mujeres, sobre todo en el ámbito municipal. Con presiones, hostigamiento, violencia, acoso sexual, con diversos fines para que las mujeres electas, desde senadoras, diputadas, pero especialmente concejales municipales, renuncien; objetivo conseguido, que en varios casos no fueron reportados, y los casos reportados no tuvieron sanción. El acoso político es ejercido por hombres que aspiran a esos cargos, ven en las mujeres una ocupación ilegítima u obstáculos para sus fines políticos, o por denuncias de corrupción. Gran parte de la violencia se ejerce desde el Concejo Municipal.

Se considera que el espacio público ocupado por una mujer es ilegítimo, por que sólo correspondería a una concesión dada por la Ley de Cuotas y correspondería a un "relleno" de las listas. La norma convencional en los partidos políticos subordina la práctica de sus militantes a los intereses superiores del partido, intereses que tienen sesgo masculino. El acoso político corresponde a una desvalorización de las mujeres a través de insultos con contenidos sexuales y diferentes tipos de presión que las intimidan evitando su continuidad, su participación regular o finalmente su reelección.

Los casos son múltiples, en Achacachi, departamento de la Paz, se presentaron 3 casos, de concejales golpeadas, hostigadas y encerradas. Se reciben amenazas incluso de muerte, los propios compañeros políticos ejercen violencia contra ellas. En La Paz se han presentado el 66% de los casos de acoso político. Un estudio realizado por la GTZ proporcionado datos sobre que el acoso político sería menor en las tierras bajas. Los casos de acoso han sido presentados ante

los estrados judiciales como denuncia de atentados contra los derechos humanos de las mujeres. Ninguno de los casos de acoso político fue resuelto, manteniéndose la impunidad. En el 2002 se presentaron 35 casos en audiencia pública en el Parlamento, que no tuvieron seguimiento. En general el Estado no asume responsabilidad, existe la Corte Electoral que no ha tomado una posición y no tienen atribuciones al respecto.

Como respuesta, desde la sociedad civil y las organizaciones de mujeres, se han propuesto un proyecto de Ley contra el Acoso Político.

3. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Sin duda, la violencia es un campo donde se han concentrado los esfuerzos desde el organismo rector, de las ONGs y mujeres comprometidas con la problemática. Los avances normativos legales y de política pública se ubican como un desarrollo necesario e importante, que se ve obstaculizado en su aplicación por la falta de reconocimiento como problema público que permita su priorización. Las disposiciones normativas no tienen correspondencia con los dispositivos institucionales, con los mecanismos procedimentales, con personal calificado, con las condiciones financieras, materiales e infraestructurales; pero básicamente con un grado aceptable de conocimiento de la ley y su reglamentación, por parte de autoridades, de la población y de las propias mujeres. Las autoridades mantienen visiones y prácticas legalistas, formales y de énfasis en el procedimiento antes que en la persona.

La ausencia de información representativa a nivel nacional, departamental y local en este campo, es uno de los problemas relevantes. La información existente presenta serias deficiencias y una de ellas responde a la no existencia de sistemas de información con un registro uniforme, comparable y confiable para el diseño de políticas.

La Ley 1674, en su art. 3 encarga al Sistema Nacional de Información de Salud (SNIS) del Ministerio de Salud, la responsabilidad de registrar los casos de violencia sobre la información enviada por todos los sectores, aunque esta convergencia de información no se cumple y la información de éste sistema no es precisa, aunque se han incorporado variables e indicadores específicos. El Viceministerio de la Mujer concentra, también la información enviada por los

Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs); algunas ONG llevan estadísticas parciales, al igual que las Brigadas de Protección a la Familia, pero reflejan sólo los casos atendidos y no se cuenta con información de seguimiento por el déficit de personal. En el sistema Judicial se tienen que recurrir a fuentes primarias para su obtención porque no existe procesamiento de los registros.

De los estudios realizados se ha logrado estimar que de cada 10 mujeres, siete son víctimas de violencia física, psicológica o sexual. Según el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia en 1997, de 25.785 casos de violencia atendidos, el 26% corresponde a casos de violencia sexual. Para 1999 se registra 51.935 casos de violencia ejercida contra las mujeres.; y el primer semestre de 2000 y 2001 se contabilizan 54.000 casos. (VM.2003)

Es importante destacar el subregistro de los casos de violencia, ya que muchos de ellos no reciben atención institucionalizada porque muchas mujeres optan por no denunciar. No se cuenta con un sistema nacional de registro y los datos

de instituciones como la Policía Nacional, no comparten los mismos indicadores con otras instituciones, además de no ser procesados. Para 1998, del total de casos atendidos en esta repartición, el 57% de las víctimas eran mujeres. Entre 1997 y 1998, el estudio realizado por el Viceministerio de la Mujer en tres municipios, el 62% de las mujeres informaban haber sido víctimas de violencia intrafamiliar.

Según tipo de ocupaciones, las amas de casa son las que cuantitativamente son más agredidas físicamente, aunque el ejercicio de la violencia esta presente en todos los estratos ocupacionales. La violencia sexual se manifiesta más en trabajadoras independientes, obreras trabajadoras del hogar y estudiantes, lo que sugeriría que estas mujeres se encuentran sometidas a mayores riesgos por construcciones culturales asociadas a la edad, entornos laborales y relaciones de dominación con distintas manifestaciones en la relación patrono - trabajadora. Los datos registran importante ejercicio simultáneo de violencia física, sexual y psicológica, con 5021 caso, de los cuales el 98% corresponden a mujeres víctimas de violencia.

Cuadro 11

Violencia Intrafamiliar por sexo según tipo de violencia

Tipos de violencia	Hombres	Mujeres	Total
Física	1	1233	1234
Sexual	11	501	512
Psicológica	10	12	22
Las tres a la vez	84	4937	5021
Intento de Homicidio	6	31	37
Homicidio	58	29	87
Intento de violación	38	22	60
Violación	29	281	310
Tortura	0	3	3
Abandono de embarazada	0	18	18
Prostitución forzada	0	0	0
Secuestro	0	0	0
Acoso sexual en el trabajo	0	2	2
Acoso sexual en la escuela	0	0	0
Acosos sexual en servicios de salud	0	0	0
Incesto	0	1	1
Total general	237	7070	7307

Fuente: PNUD 1999. VM.2003

Del registro de casos atendidos por las ONGs, se puede extraer que la demanda de atención varía según tipo de violencia. Para la Fundación La Paz, es la violencia psicológica la que presenta mayor demanda con 47.05%; le sigue la violencia física y luego la violencia psicológica y física. En la información del CIDEM la violencia física alcanza a un 62.5%, sigue la violencia psicológica y social con el 15.38%; los tres tipos de violencia representarían el 9.61%; la violencia sexual representaría el 3.84%. La disparidad

en la información probablemente se deba a que las zonas de trabajo y poblaciones tienen características distintas.

La Casa de la Mujer que trabaja en Santa Cruz, presenta la violencia psicológica como la que tiene mayor incidencia (53.96%), según casos atendidos; sigue la violencia física con el 32.39%; el 5.93% como violencia sexual y el 3.76% como amenaza de muerte.

Cuadro 12

Casos de violencia familiar atendidos por las ONGs

ONGs	Sexual		Psicológica		Física		Física y psicológica		Física, psicológica y sexual		Total
Centro Juana Azurduy-Sucre	673	30,47	663	30,01	105	4,75	768	34,77	0	0,00	2209
Casa de la Mujer-Santa Cruz	1676	19,80	1290	15,24	909	10,74	2199	25,97	2392	28,25	8466
Centro de ayuda Psicológica-Santa Cruz	13	20,31	29	45,31	5	7,81	14	21,88	3	4,69	64
Centro de Información y Desarrollo de la Mujer-El Alto	45	18,29	23	9,35	2	0,81	162	65,85	14	5,69	246
Comité Cívico Femenino-Santa Cruz	70	15,63	100	22,32	0	0,00	180	40,18	98	21,88	448
Equipo de Comunicación Alternativa de mujeres-Tarija	0	0,00	30	42,25	0	0,00	27	38,03	14	19,72	71
Fundación La Paz-La Paz	162	67,50	26	10,83	30	12,50	22	9,17	0	0,00	240
Instituto de formación femenina integral-Cochabamba	1	4,17	14	58,33	7	29,17	1	4,17	1	4,17	24
Sartasim Warmi-El Alto	0	0,00	29	34,52	6	7,14	45	53,57	4	4,76	84
Total	2640	22,27	2204	18,60	1064	8,98	3418	28,84	2526	21,31	11852

Fuente: Datos proporcionados por las ONGs. Sistema de información para la Vigilancia Ciudadana desde una Perspectiva de género.pg 51

En el reporte comparativo de casos atendido por ONGs, del Sistema de información y Vigilancia Ciudadana desde una perspectiva de Género, se puede deducir que los tipos de violencia que se ejercen varían de acuerdo a características básicas poblacionales de orden social, económico y cultural; si bien la violencia afecta a todos los estratos sociales, las formas de manifestación de la misma presenta variantes por condición socioeconómica, grado de instrucción

y entornos culturales específicos. Cada ONG tiene áreas de intervención diferenciadas por región. El mayor número de casos atendidos se encuentra en la Casa de la Mujer en Santa Cruz, y en el Centro Juana Azurduy de Sucre, en ambos puede deberse a la especialidad institucional en este campo que ha definido un perfil de oferta de servicios, como puede ser un indicador de la frecuencia de casos a nivel departamental.

Con atención a los casos de violencia según tipo y de acuerdo a su evolución por años se tiene variaciones anuales, en algunos casos tiende a elevarse y en otros a descender, como es el caso de violencia tipo que después de un descenso, para el 2002 experimenta nuevamente un incremento. Según departamento, Santa Cruz es el que concentra la mayor parte de los casos, sigue La Paz y con una distancia sustancial de más

del 100% de diferencia se encuentra Cochabamba. Es probable que exista subregistro por que los casos considerados corresponden a registros institucionales de la Policía Técnica Judicial (PTJ), de tal manera que es difícil afirmar la supuesta disminución de casos, que en todo caso representa la disminución de los casos atendidos por este organismo.

Cuadro 13.

Bolivia: Casos de violación por años según tipo

Años tipo	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Violación tipo	1462	1331	1198	926	1151	6072
Estupro	214	189	131	118	137	789
Abuso deshonesto	121	121	91	97	109	539
TOTAL	1797	1641	1420	1141	1397	7400

Fuente: Dirección Nacional de la PTJ. Ministerio de Salud y Deportes. 2004^a

Las Estadísticas de femicidio, se ubican como otro de los datos de importancia. Se enfrentan dificultades de acceso a la información, pero con esfuerzos desde las ONGs para su medición, algunas de ellas incursionaron en la investigación del femicidio como: la Casa de la Mujer (Santa Cruz) y el Centro de la Mujer Gregoria Apaza (La Paz). Estas investigaciones permitieron identificar que los casos de femicidio son tipificados co-

mo "homicidio por emoción violenta", con reducción de la gravedad del delito. También se evidenciaron los límites de la Ley 1674 y de su aplicación identificándose la necesidad de su modificación.

Los datos a disposición presentan un número significativo, de un total de 60 casos, 29 corresponde a femicidio y el 31% a intento.

Cuadro 14

Casos de femicidio según tipos de violencia

	Mujeres
Femicidio	29
Intento de Femicidio	31
Total General	60

Cuadro 15

Caso de Femicidio por categoría ocupacional

Categoría	Femicidio	
	H	M
Ama de casa	55,6	
Estudiante	1,2	0,0
Obrero/a	51,8	22,2
Empleado/a	2,4	
Trabajadora del hogar		
Trabajador Independiente.		
Profesional independiente	22,4	
Patrón/a		22,2
Familiar		
No remunerado	22,4	
Total	100	100

Al no existir un sistema de información a nivel nacional, con excepción del mencionado, los esfuerzos realizados arrojan datos que no expresan la realidad, a lo que se añade el subregistro y los límites en la aplicación de las encuestas, que en su mayoría son aplicadas en el área urbana.

3.1. Legislación sobre violencia contra las mujeres y figuras jurídicas incluidas

Bolivia aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante Decreto Supremo No. 18950 elevado a rango de Ley No. 2119, el 31 de Agosto de 2000. Asimismo suscribió la CEDAW y la sancionó a través de la Ley 1100 del 15 de septiembre de 1989, la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la violencia contra la mujer y la Convención Belem Do Pará, ratificada mediante la Ley 1559 del 18 de Octubre de 1994. Estos tres instrumentos conjuntamente con la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993), el Programa de Acción aprobado en la Conferencia sobre Población y Desarrollo realizada en El Cairo (1994) y la Plataforma de Acción de Beijing (1995), han constituido respaldos normativos internacionales en materia de violencia contra la Mujer para asumir políticas y acciones públicas estatales y contribuyeron a crear un escenario favorable para que el 15 de

diciembre de 1995 se promulgue la Ley 1674 como el instrumento legal para la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar o doméstica. El 6 de Julio de 1998 es reglamentada a través de un Decreto Supremo No. 25087.

Con la aprobación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar o Doméstica se deroga el art.276 del Código Penal que dejaba en la impunidad las agresiones ejercida en el ámbito familiar y se modifica el Código de Procedimiento Penal.

No obstante, las modificaciones hechas al Código Penal en 1999, en el art 317., mediante la inclusión de "libre consentimiento", todavía se mantiene el matrimonio eximente, con la no sanción en casos de abuso, violación sexual, y rapto cuando los perpetradores contraigan matrimonio con sus víctimas bajo la figura de "libre consentimiento", antes de la sentencia. Esta medida da lugar a que se obligue a la mujer a contraer matrimonio para "salvar el honor de la familia". Esta medida exige de culpabilidad al agresor si se casa antes de que se emita el fallo judicial. Por otra parte, la edad dispuesta para establecer exención de sanción ante relaciones consentidas entre adolescentes mayores de 12 años, siempre que no exista diferencia de edad mayor de tres años y no se hubiere producido violencia o intimidación, es un factor que puede legitimar los delitos. (Benninger y Borke.2001).

También la Ley 2026 para la niñez y adolescencia pone atención en la violencia que se ejerce en este grupo étnico.

3.2. Políticas públicas y programas de prevención, atención y acogida

La violencia contra las mujeres ha sido uno de los espacios considerado como objeto específico de intervención del Viceministerio de la Mujer y si bien ha mantenido continuidad como prioridad. La discontinuidad en la gestión institucional por cambios de gobierno y de autoridades (1997 – 2003), ha limitado sus avances.

Entre las políticas, planes, programas y medidas adoptadas desde el organismo rector se tiene:

- Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres, que se aplica por la Subsecretaría de Género, actualmente Viceministerio de la Mujer, desde 1994. Contempla: Reformas legales, creación de servicios, establecimiento de un sistema de información, atención de la violencia en la escuela, normas y procedimientos en el sistema de salud; red de autoayuda; información y capacitación a funcionarios y población.
- Se crearon las Unidades Departamentales de Género en cada departamento del país (UDG) y las Oficinas Municipales de la Mujer.
- Desde el VM se trabajó con la Policía Nacional, como resultado se crearon en 1995 las Brigadas de Protección a la Mujer y la Familia, instaladas en las ciudades capitales de departamento (10), como unidades especializadas y operativas que ofrecen auxilio, protección y prevención a víctimas de la violencia. Se encuentran bajo la responsabilidad de mujeres policías con un servicio de 24 horas.
- Con la adición de la variable violencia familiar en el sistema de codificación de la policía, complementado con normas para la atención. Las funciones de la Brigadas
- Creación y puesta en funcionamiento de Servi-

cios Legales Integrales Municipales(SLIM). Actualmente se encuentran en vigencia 64 SLIMs.

- Establecimiento de 38 redes de prevención y atención de la violencia promovida en municipios
- Establecimiento y funcionamiento de las defensorías de la niñez y adolescencia
- Guía de procedimientos para personal policial en la atención de la VIF.
- Manual educativo sobre VIF para el sistema de enseñanza policial
- Guía jurídica para la atención de la VIF
- Estrategias de comunicación.
- Organización de redes de mujeres

La violencia contra las mujeres es asumida por varias instituciones gubernamentales como no gubernamentales con servicios que van desde el asesoramiento, capacitación, acogida, grupos de autoayuda.

En el ámbito público gubernamental se cuenta con el Ministerio de Salud y Deportes que presenta el Programa Nacional de Género y Violencia con varias líneas de acción: salud sexual y reproductiva, atención primaria en salud mental para la mujer; prevención y control de violencias intencionales y violencia sexual.² Institucionalmente, se han desarrollado metodologías e instrumentos relativos a: modelo de redes de prevención y atención de la violencia, instrumentos para la organización de grupos de autoayuda, instrumentos para la capacitación de facilitadores. En trabajo conjunto con el Viceministerio de la Mujer se han incorporado a los sistemas de información de Salud (SNIS) la variable VIF discriminando sexo y edad; se ha elaborado normas y procedimientos para la atención de la VIF en los servicios de salud; se diseñó la Guía para la vigilancia epidemiológica de la VIF y la guía para la atención de la VIF.

Entre otros programas se encuentra el Programa de Prevención de la Violencia en la Escuela, en

² Ministerio de Salud y Deportes. En Presidencia de la República. 2004

actual funcionamiento, ejecutado en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura, el mismo que hoy es asumido por esta repartición.

Otro programa es el Programa Especial de Derechos Humanos de las Mujeres, asumido por el Defensor del Pueblo, como parte de las acciones de defensa y protección de los DDHH de poblaciones cuyos derechos son vulnerados, como son las mujeres, adultos mayores y discapacitados, a través de programas especiales. El programa ejecuta acciones de oficio, recibe quejas presentadas a la institución, realiza capacitación a personal del Defensor del Pueblo para poder detectar estas violaciones; como difunde los DDHH con poblaciones específicas de mujeres y mixtas, participa con acciones defensoriales, realiza tareas de promoción, defensa y denuncia a través de sus oficinas regionales.

Los avances impulsados desde el organismo rector contaron con el apoyo de la cooperación internacional, aunque las acciones fueron afectadas por la discontinuidad de la gestión gubernamental y las dificultades para que las responsabilidades de los servicios de atención a nivel Departamental y municipal sean asumidas por recursos públicos prefecturales y municipales. Muy pocos SLIMs han sido asumidos presupuestariamente por algunos municipios. Los servicios en general se desenvuelven en condiciones de precariedad.

El Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de la Mujer 2004 – 2007, bajo la gestión del Viceministerio de la Mujer contempla:

- Revisión y ajuste a la propuesta de Decreto Supremo del Viceministerio de Justicia para reglamentar la organización de la caja de multas para Violencia Intrafamiliar (VIF)
- Suscripción de un Convenio con el Ministerio de Gobierno y Policía Nacional para el fortalecimiento de Brigadas de Protección de la Familia, con propuesta de jerarquización del Departamento de Género de la Policía Nacional.
- Suscripción del convenio con la Cruz Roja Boliviana para el fortalecimiento de los Servicios

Legales Integrales Municipales (SLIM's) y con los municipios de Baure y Huaracajes para la apertura de SLIM's en el departamento del Beni.

3.3. Servicios de Atención

En el marco de la descentralización se han abierto Unidades de Género Departamentales, dependientes de cada Prefectura; también se han establecido los Servicios Legales Municipales y Defensorias Municipales. Este establecimiento de servicios y de una oferta pública no ha sido acompañado por asignaciones presupuestarias que respondan a la naturaleza de sus tareas, no se han logrado conformar los equipos multidisciplinarios determinados por Ley, o estos no reúnan los requisitos de calificación, además de no contar con oficinas y mobiliario adecuado que les permita cumplir con sus funciones.

Con las disposiciones que emanan de las leyes de Descentralización, Participación Popular, la Ley de Municipalidades, se dispone que la atención de la problemática de la mujer y la familia se encuentren en el marco de las responsabilidades municipales, para impulsar actividades de atención a la violencia. Para este propósito se crean los Servicios Legales Integrales, hoy Servicios Legales Integrales Municipales (SLIM) y la instalación de Brigadas de Protección a la Familia dependientes de la Policía.

Los avances en el marco normativo y legal contra la violencia intrafamiliar conlleva excesivos esfuerzos de las instituciones interesadas en este campo ante las dificultades de aplicación de la Ley por el desconocimiento de la misma, por parte de autoridades, de la población y de las propias mujeres, a pesar de períodos intensos de difusión de la ley a través del organismo rector de género y de las ONGs que trabajan con la temática. Por otro lado, los mecanismos institucionales para la aplicación de la ley expresan debilidad por la falta de apoyo de las autoridades, no priorización de la problemática, que conduce a que los municipios no asuman la responsabilidad asignada de establecer los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMs). A ellos se añade la escasez de recursos humanos capacitados, escasa asignación de recursos fi-

nancieros y las dificultades para que los municipios asuman orgánica e institucionalmente el funcionamiento de tales servicios. Actualmente enfrentan severos problemas financieros.

Los Servicios Legales Integrales Municipales al ser dependientes de los Gobiernos Municipales

prestan servicios a nivel local con relativo acceso de la población rural. Trabajan con la recepción de demandas legales, atención de casos de violencia, promoción de los derechos de las mujeres para la erradicación de todo tipo de violencia y capacitación a diferentes instancias.

Cuadro 16

Casos de Violencia doméstica atendidos por los SLIM's

Bolivia	Sexual				Psicológica				Física				Total
	Hombre		Mujer		Hombre		Mujer		Hombre		Mujer		
Casos registrados	0	0,00	497	10,84	427	9,31	1695	36,97	34	0,74	1932	42,14	4585
Casos resueltos	0	0,00	43	1,81	133	5,59	1205	50,67	15	0,63	982	41,30	2378

Fuente: CIDEM.2003: 34)

254

La cobertura de atención de los casos de violencia por los SLIMs, es reducida, un total de 4585 casos, con mayor demanda de mujeres. Los casos resueltos vía reconciliación son 1373, corresponden el 91.40% a mujeres.

Desde la Subsecretaría de Género y hoy Viceministerio de la Mujer se ha impulsado el establecimiento de servicios como las Brigadas de Protección a la Familia que inician su trabajo desde 1995. Como instancias dependientes del Co-

mando Nacional y de los Comandos Departamentales de la Policía Nacional, ofrecen servicios de auxilio, protección y prevención a mujeres víctimas de violencia. El personal fue capacitado y ha instalado un servicio de 24 horas; sin embargo la crisis de la institución policial, junto con la no atención prioritaria al tema hace que el servicio se preste entre dificultades de escaso personal, recursos financieros e infraestructurales. Actualmente se cuentan con 15 Brigadas.

Cuadro 17

Casos de violencia doméstica o familiar registrados por las Brigadas

Bolivia	Sexual				Psicológica				Física				Total
	Hombre		Mujer		Hombre		Mujer		Hombre		Mujer		
Casos registrados	0	0,00	29	0,25	661	5,61	6340	53,85	292	2,48	4452	37,81	11774

Fuente: CIDEM.2003:39

Las ONGs que trabajan con programas de mujeres han sido las más permeables a ejecutar programas contra la violencia de las mujeres. Son varias organizaciones, la mayor parte de ellas concentradas en el eje de desarrollo del país: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, con coberturas diferenciadas de acuerdo al tamaño de las ONGs, áreas de intervención y poblaciones objetivo.

El universo de ONGs que trabajan con programas, proyectos y acciones de violencia es numeroso y cumplen un papel importante ante el déficit de los servicios públicos.

3.4. Sistema de Seguimiento

No se cuenta con un sistema de seguimiento a las políticas en el marco oficial, los existentes corresponden a iniciativas desde las ONGs, como es el caso de CIDEM, la Coordinadora de la Mujer o a nivel internacional a través del monitoreo realizado por el CLADEM.

A nivel público el Defensor del Pueblo como parte de sus atribuciones hace seguimiento a la Ley 1674 y a las Políticas públicas definidas en este campo. Como parte de estas tareas en el 2002

realizó una investigación de oficio a las Brigadas de Protección a la Familia (BPF), de la cual emana una Resolución Defensorial No. DP/LP-Z/87/2001/AP que recomienda acciones de fortalecimiento a las BPF, como: la asignación de recursos para infraestructura, equipamiento y provisión de alimentos; incrementar el número de efectivos policiales capacitados y con experiencia en el tratamiento de violencia intrafamiliar; implantar políticas institucionales de fortalecimiento a las instancias de formación policial bajo principios de igualdad y no discriminación; incorporar en la currícula de la Academia Nacional de Policías temas de violencia en la familia, género y DDHH; Fortalecer el Departamento de Género en La Policía Nacional; el cumplimiento del Convenio suscrito entre el Viceministerio de la Mujer en el 2001; formular un estrategia de fortalecimiento a las BPF, desarrollar una estrategia de capacitación sostenida; y por último dar cumplimiento a crear y regular el funcionamiento de una caja, proveniente de las multas de los agresores con destino al funcionamiento de casas u hogares refugio temporales para personas víctimas de VIF. (Defensor del Pueblo. 2002)

3.5. Obstáculos en el cumplimiento de la normativa

En general los procedimientos burocráticos, la falta de capacitación del personal, la corrupción imperante, los procedimientos lentos e insensibles de autoridades lleva a presiones familiares, sociales y de las propias autoridades, para que las mujeres desistan de denunciar la violación a sus derechos y la violencia sexual, para no exponerse a situaciones vergonzantes y ante la "pérdida de tiempo para no conseguir nada", avalando de esta manera la impunidad. Los servicios puestos a disposición son servicios rutinizados que tienen débiles capacidades institucionales y de coordinación con los organismos competentes para cumplir la normativa. Los servicios de atención como los SLIMs no cuentan con recursos por lo que de los 78 servicios existentes hasta el 2002, 13 se cerraron.

La violencia es ejercida desde las propias autoridades, funcionarios del orden y agentes que tendrían que hacer cumplir la Ley. Se tiene in-

formación de la presión que se ejerce con mujeres reas para la confesión de delitos u otros fines, por parte de agentes policiales, amenazas que alcanzan a la familia y a los y las hijas. También se han recibido quejas de extorsión a mujeres que realizan actividad sexual comercial. El comportamiento de los agentes policiales conllevó a su descrédito, por parte de la población, por abusos, extorsiones y chantajes que se cometen con mujeres en prisión, prostitutas, niñas de la calle, cocaleras y otros casos que tienen que ver con la intervención policial.

Otro aspecto que se destaca es la corrupción. Ante agresiones sufridas por mujeres, los agresores son absueltos de culpa, si hay mediación de dinero.

4. DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, en su informe de 2003, la tasa global de fecundidad para la población total es de 3,8 hijos por mujer, el porcentaje de mujeres que no desea tener más hijos es de 64,7, el porcentaje de mujeres que desea esperar 2 o más años: 16,9, el porcentaje de mujeres que utiliza algún método anticonceptivo: 58,4.

Entre 1994 y ahora, la mortalidad materna se ha reducido en 40 por ciento, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (Endsa 2003)

En mortalidad infantil, todavía mueren 54 niños antes de celebrar su primer cumpleaños por cada mil que nacen; hace 25 años eran 150. Sin embargo, entre estos 54 todavía se encuentran diferencias enormes entre Potosí-Chuquisaca y Tarija-Santa Cruz, por ejemplo. La mortalidad infantil en estos dos últimos departamentos es menos de la mitad que en los dos primeros.

La mortalidad infantil es todavía mucho más elevada en el área rural que en la urbana (67 y 44 muertos por cada mil nacidos vivos, respectivamente).

Uno de los factores que incide en ello es el nivel de instrucción de las madres, pues 87 hijos de mujeres sin instrucción mueren antes de cumplir

un año (por cada mil nacidos vivos), frente a 33 en el caso de hijos de mujeres con instrucción superior.

Con todo, es importante señalar que en octubre de 2003, morían 13 niños menos que cinco años antes. También descendió la llamada mortalidad neonatal (probabilidad de morir durante el primer mes de vida), la postinfantil (probabilidad de morir entre el primer y quinto aniversario) y

la mortalidad en la niñez (probabilidad de morir antes de cumplir cinco años).

Los factores de riesgo son diversos y uno de los grupos de mayor riesgo es la población adolescente. El embarazo adolescente y juvenil, considerando entre 15 y 19 años, el 11.5% son madres y el 2.3% se encuentran embarazadas del primer hijo, considerando ambos se llega a una población del 13.7%.

Cuadro 18

Tasa bruta de mortalidad por años según departamentos

Departamentos	1995	2000
Bolivia	9,63	8,63
Chuquisaca	10,96	9,52
La Paz	9,55	8,93
Cochabamba	9,95	8,84
Oruro	12,59	11,35
Potosí	13,58	11,81
Tarija	7,68	6,91
Santa Cruz	6,85	6,21
Beni	9,70	8,46
Pando	9,12	8,21

Fuente: INE 2002f, p.114.

Cuadro 19

Bolivia: Tasa bruta de natalidad por años según departamentos (hijos por mil)

Departamento	1995	1997	1999	2000
Bolivia	34,46	33,48	32,41	31,96
Chuquisaca	37,74	36,48	35,17	34,5
La Paz	32,35	31,59	30,75	30,32
Cochabamba	35,63	34,54	33,3	32,66
Oruro	31,12	30,5	29,66	29,21
Potosí	35,05	33,89	32,98	32,56
Tarija	34,2	33,46	32,45	31,9
Santa Cruz	35,01	33,99	32,71	32,03
Beni	38,95	37,14	35,73	35,09
Pando	33,9	32,68	31,76	31,36

Fuente: INE 2002f.

Cuadro 20

Mortalidad materna por período según zonas geográficas y ecológicas

Zonas	1984-1989	1989-1994
Total	416	390
Urbano	252	274
Rural	615	524
Altiplano	582	602
Valle	303	293
Llano	227	110

Fuente: INE, Sistema de indicadores Sociales 2001.

Cuadro 21.

Condición materna	1994	1998
Adolescentes que son madres	14,3	11,5
Embarazadas del primer hijo	3,2	2,3
Total	17,5	13,7

Fuente: Plan Nacional Mujer ciudadana VMM 2002.

Según el estudio realizado en 1997 por el Ministerio de Salud, entre el 27% y 25% de abortos han sido considerados como causas de mortalidad materna. Actualmente este porcentaje ha disminuido a 9%. En el 2004 se estima que se han tenido 267 muertes por 1000 nacidos vivos, producida por diferentes causas del embarazo y puerperio.

El aborto se ha convertido en un factor de riesgo para las mujeres. La información acerca del aborto es poco confiable por el subregistro evidente que existe por su práctica clandestina y el carácter ilegal del mismo. Para 1999, se estimaba que en el país se practicaban 115 abortos por día, y entre 40 a 50 mil por año. Para 1986 se registraba 42.000 casos, con una relación de 600 abortos por 10.000, lo que daba un dato de 252 mujeres que morían por causas asociadas a esta práctica. (Programa Nacional de Salud sexual y reproductiva 1999 – 2002)

No se cuentan con registros acerca del aborto, aspecto que constituye una de las dificultades del sistema de salud. El registro de información

sobre aborto no es de competencia ni de interés del sistema de salud, por que en el proceso desestigmatizador del aborto, no se pregunta ni se registra. El personal de salud considera que no es relevante esta información.”³

4.1. Legislación sobre derechos sexuales y reproductivos

En Abril de 2004 el parlamento en sus dos cámaras aprueba el Anteproyecto de Ley Marco sobre Derechos sexuales y Reproductivos en concordancia con los acuerdos y compromisos suscritos en el que se establece: “ El Estado reconoce a todas las mujeres y los hombres sin distinción de clase, edad, sexo, género, origen étnico, opción sexual u otra el derecho al goce y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos”

La Ley establece medidas relativas a la prestación de servicios de información, orientación y de anticoncepción con calidad, adecuado a las necesidades y con reserva y confidencialidad. Asimismo se contemplan los servicios de pre-

³ Dra. Carmen Cornejo. PATHFANDER

vención y tratamiento de enfermedades vinculadas a la salud sexual y reproductiva.

Esta normativa prohíbe toda forma de discriminación en el ejercicio de estos derechos, ya sea por el Estado, o por particulares, entendiéndose

por discriminación para efecto de esta Ley, cualquier exclusión, menoscabo, restricción o diferenciación arbitraria basada en el sexo, edad, género, orientación sexual, estado civil, origen étnico, clase social, religión o creencia, discapacidad o cualquier causa análoga.

La ley avala el cumplimiento y respeto de los Derechos Sexuales y Reproductivos como una reivindicación de la sociedad boliviana. El contenido establecido de los derechos sexuales son:

- El derecho a vivir una sexualidad placentera, responsable y libremente decidida, sin más límites que los expresamente señalados por la Ley y los derechos de otras personas.
- El derecho a la integridad corporal y la autonomía en el control del cuerpo.
- El derecho de alcanzar, el más alto nivel de salud sexual.
- El derecho a la confidencialidad en el tratamiento de la sexualidad, particularmente de las/os adolescentes y jóvenes.
- El derecho de acceder a una educación integral para la vida afectiva y sexual desde la temprana edad posibilitando el bienestar, el desarrollo de la persona y el ejercicio de la sexualidad en forma plena, libre e informada; y,
- El derecho de acceder a la orientación y consejería, prevención y tratamiento de infecciones de transmisión sexual, incluyendo el VIH/Sida, hepatitis B y C, Cáncer cérvicouterino, mamario y prostático.

Respecto de los derechos reproductivos, la nueva ley establece que estos son:

- El derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos, espaciamiento de los nacimientos u el intervalo entre éstos.
- El derecho a la elección libre e informada de los métodos anticonceptivos, modernos, seguros y efectivos de calidad y costo entre éstos.
- El derecho a recibir orientación, atención integral y tratamiento técnico profesional durante el embarazo, parto, puerperio y lactancia.
- El derecho de las mujeres a no ser discriminadas en el trabajo o el estudio por razón de embarazo o maternidad; y,
- El derecho a acceder a la orientación y consejería de problemas de infertilidad e infecciones de transmisión sexual.

El proceso de tratamiento del proyecto de Ley fue controvertido con una posición de rechazo de las Iglesias, con la argumentación de que la Iglesia no fue consultada y que como el Anteproyecto de Ley Marco sobrepasa su carácter legal al aprobar nuevos derechos fundamentales no previstos en la Constitución Política del Estado, invalidando la jerarquía que debe haber en ordenamiento jurídico y que se considerarían violaciones del orden jurídico establecido y porque llevaría al deterioro y a la destrucción de muchos valores propios del matrimonio, de las familias y de las culturas.⁴ La presión de la Iglesia Católica fundamentalmente, se dirige al

Presidente de la República para que ejerza el derecho al veto y evite la promulgación de la Ley, habiendo conseguido que el mismo observe la Ley y detenga el proceso de aprobación que ya paso por la aprobación de ambas cámaras.

Esta situación demuestra la doble moral de los actores sociales y políticos, ya que mientras los programas de salud sexual y reproductiva, aplicados como política pública reconocen aspectos contemplados en el anteproyecto de Ley. "oficialmente" se veta la misma.

⁴ Iglesia Católica. Ley sobre derechos sexuales y Reproductivos. Informe Crítico. Cochabamba. Mayo 2004.

Actualmente se realizan movilizaciones y Audiencias Públicas impulsadas por las ONGs y el movimiento de mujeres con la difusión, movilización, presión para la aprobación de la Ley de los derechos sexuales y reproductivos.

Por su parte, la legislación relativa al aborto en el capítulo II y los artículos. 263 al 269 del Código Penal, tipifica y penaliza el aborto. La sanción contemplada es la reclusión para quién la practique con reclusión de 3 a 6 años y si es menor de edad de 6 a 10 años, si se hubiera practicado sin consentimiento. En el caso de la mujer que hubiera dado su consentimiento la sanción es la reclusión de uno a tres años. Si corresponde a violación o cuando de por medio está la salud de la madre, no es punible. Las propuestas para la legalización del aborto han sido reiteradamente rechazadas, especialmente por la Iglesia.

Para la obstrucción tubérica bilateral o anticoncepción quirúrgica se debe tener consentimiento de la persona interesada y a manera de garante otra persona que no necesariamente sea el marido al que se le denomina testigo. Se realiza un consentimiento informado de la usuaria, esto está vinculado al programa de consentimiento informado. Existe la norma de autorización del marido o de una persona allegada para este fin a través del llenado de un formulario y la firma del cónyuge autorizando la esterilización.⁵ Solo cuando la mujer es discapacitada, es decir es enferma mental, el médico toma una decisión de esterilización. La información sobre métodos de anticoncepción es dirigida con mayor énfasis a las mujeres, como si fuera de su exclusiva responsabilidad.

. "El hombre define la sexualidad de la mujer y más en las personas con bajas condiciones socioeconómicas, son las que menos acceden a los anticonceptivos. Las mujeres no conocen los anticonceptivos, sigue existiendo multiparidad. Las de clase media ya aprendieron a tomar decisiones"⁶.

No existe legislación para el establecimiento de paternidad, sólo se recurre a la determinación de paternidad por vía procesal o voluntaria, existiendo la figura del reconocimiento en vientre. Tampoco existe medida alguna sobre legislación en materia de maternidad y paternidad con relación a la diversidad sexual, ni sobre reproducción asistida para parejas del mismo sexo. El entorno social ejerce presión y discriminación contra la homosexualidad y el lesbianismo.

No existen casos de encarcelamiento por aborto inducido por que no se puede probar el delito.

"... por que si es que penalizan a la mujer tendrían que hacerlo con el médico que ha realizado este legrado, y no existen formas probatorias que se ha hecho un aborto, por que aunque se les encuentre en pleno proceso de aborto, solo pueden verificar que son restos de placenta y óvulos muertos, por tanto no hay delito."

4.2. Políticas, programas, proyectos y acciones

El Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) es asumido como Política de Salud en el marco de una maternidad gratuita y saludable, sin embargo existen restricciones de recursos financieros, personal e infraestructura que provoca un servicio de mala calidad. Se orienta por normas internacionales de maternidad segura y tiene una legislación sobre 18 prácticas sobre el parto.

También existe el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y planes de maternidad segura que incluye la hemorragia en la primera mitad del embarazo (aborto), aunque no se especifique que se trata de tal práctica. Además se han elaborado la norma, reglas, protocolos y procedimiento en anticoncepción de salud sexual reproductiva como :

- Manual de Norma y reglas protocolos y procedimientos relacionados para el manejo de las hemorragias de la primera mitad del embarazo de salud sexual y reproductiva

⁵ Dra Carmen Cornejo. PHAITFANDER

⁶ Dra.Cecilia Delgadillo. Responsable del Programa de Atención al menor de 5 años.

⁷ Dra Carmen Cornejo. PHAITFANDER

- Plan Nacional para la Salud y el Desarrollo Integral de los y las adolescentes 2004-2008
- Programa Nacional de Maternidad y nacimiento Seguros 2004 –2008
- Programa Nacional de Género y Violencia
- Plan de Violencia Sexual 2004 – 2008
- Plan Nacional de Anticoncepción 2004 – 2008

Se ha gestionado un fondo global para trabajar con salud sexual y reproductiva, con varias organizaciones por ejemplo con UNICEF, colegios, el PROSIN, centros centinelas (laboratorios), control de todas las Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS), con la provisión de medicamentos.

Complementariamente se desarrollan acciones en:

- Prevención del cáncer uterino
- Atención a la mujer fértil y no fértil
- Control de embarazo, parto, puerperio
- Anticoncepción

Los grupos priorizados de mujeres se encuentran en el grupo de edad de 15 a 49 años.⁸

No existen campañas a favor de una paternidad responsable, hace varios años se promovieron hace varios años, actualmente el énfasis es la anticoncepción. Tampoco existen mecanismos de coordinación, con éste propósito, entre los ministerios de Educación, Salud y el Viceministerio de Justicia.

No hay denuncias del personal de salud por aborto inducido, en los informes regulares se registran algunos datos, pero no se ha sistematizado, y no se puede determinar si es inducido o no. Al no existir un sistema de información y de referencia y contra referencia no tiene efectos para orientar las políticas y acciones de salud y de garantizar la salud de la paciente. Tampoco se conocen casos de mujeres presas por aborto inducido.

El mayor porcentaje de abortos se encuentra en adolescentes, aunque el concepto de aborto cambió por hemorragia del primer periodo, por que se tienen la finalidad de desestigmatizando el concepto, de tal manera que a partir de este

enfoque los centros de salud tienen la obligación de atender a las mujeres que estén sangrando, ya que no se puede probar si es que fue provocado, inducido o espontáneo. En Sucre han establecido la obligatoriedad de la denuncia, sin embargo no hay gran demanda de abortos, la mayoría de las mujeres que necesitan abortar van a la ciudad de Potosí.

Existen redes de servicio de salud que se encuentran conformadas principalmente por establecimientos de primer y segundo nivel de atención y por vínculos entre ellos para otorgar servicios; dependen financieramente de las Municipalidades y Prefecturas de Departamento y cumplen las siguientes funciones ⁹:

- Prevención y consulta clínica de salud
- Tratamiento médico y quirúrgico
- Terapia física y rehabilitación
- Exámenes auxiliares
- Vigilancia epidemiológica institucional
- Atención del embarazo, parto, post parto y del recién nacido y sus complicaciones
- Diagnóstico y control del ITS/VIH/ SIDA, cáncer del cuello uterino y condiciones médicas del embarazo
- Atención diferenciada de la salud del adolescente y de las condiciones de la violencia sexual y o de género.
- Servicios de anticoncepción
- Educación en salud colectiva y ambiental

Las redes sociales de salud son las instancias de gestión social que cuentan con la participación de la población y tienen funciones de control social de la salud en el ámbito municipal. Son sostenidas por las organizaciones de salud y los usuarios de los servicios. Tienen las siguientes funciones:

- Movilización social para la prevención y búsqueda de atención
- Apoyo voluntario al desarrollo del Programa de Salud Sexual y Reproductiva
- Atención del parto y referencia de complicaciones con apoyo de organizaciones
- Auto cuidado y atención de la salud sexual y reproductiva en el hogar y en la comunidad
- Comunicación educativa de individuos, familias y comunidades, Vigilancia comunitaria en salud pública

⁸ Idem

⁹ Ministerio de Salud y Deportes. 2004e

- Control social de la calidad de los servicios
- Investigación sociomédica

Entre algunas ONGs que tienen programas de salud sexual y reproductiva se encuentran: Católica por el Derecho a decidir, Red Latinoamericana y Caribeña de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, Centro de Información y desarrollo de la Mujer CIDEM, PROCOSI, CIES, PROSIN, PROSALUD.

5. DERECHO A LA SALUD

El país mantiene un cuadro de salud de la población preocupante, agudizado por la condición de pobreza. Las políticas y acciones en salud han tenido resultados importantes expresados en la reducción de la mortalidad infantil y la

mortalidad materna, el aumento de la esperanza de vida, y la disminución de las enfermedades prevalentes, aunque la constante en la anterior y ésta década han sido las bajas coberturas, la asimetría en la oferta de servicios de salud entre el área urbana y rural y la precariedad de los servicios públicos, definen un perfil de baja calidad de los servicios. Se estima que la relación por cada médico es de 1346 personas, de 4300 pacientes por enfermera y 1670 por cada auxiliar de enfermería.

De los 327 municipios, aproximadamente el 25% no tienen personal calificado y en general los municipios rurales presentan severo déficit de infraestructura, equipamiento y personal, además de la dispersión de la población rural que dificulta el acceso a los servicios.

Indicadores básicos	
Tasa de mortalidad materna	390 x 100.000 nacidos vivos
Tasa de mortalidad infantil	50 x 1000 nacidos vivos
Esperanza de vida masculina	60 años
Esperanza de vida femenina	63
Uso de anticonceptivos en mujeres en edad fértil	45%

Cuadro 22

Bolivia: Tasa global de fecundidad y variación porcentual por censo según departamento censos de 1976, 1992 y 2001

CENSOS DE 1976, 1992 Y 2001 DEPARTAMENTO	TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD (Hijos por mujer)			VARIACIÓN PORCENTUAL (En porcentaje)		
	1976	1992	2001	1992-1976	2001-1997	2001-1976
TOTAL	6.5	5	4.4	(23.08)	(12.00)	(32.31)
Chuquisaca	7.5	6.0	5.2	(20.00)	(13.33)	(30.67)
La Paz	6.0	4.2	4.0	(30.00)	(4.76)	(33.33)
Cochabamba	6.9	5.0	4.4	(27.54)	(12.00)	(36.23)
Oruro	6.6	5.0	4.1	(24.24)	(18.00)	(37.88)
Potosí	7.2	6.1	5.7	(15.28)	(6.56)	(20.83)
Tarija	6.8	5.2	3.9	(23.53)	(25.00)	(42.65)
Santa Cruz	6.6	5.1	4.2	(22.73)	(17.65)	(36.36)
Beni	7.7	6.4	5.4	(16.88)	(15.63)	(29.87)
Pando	8.3	6.8	5.7	(18.07)	(16.18)	(31.33)

Fuente: INE CNPV 1976, 1992 y 2001.

La fecundidad es una de las principales variables que influye en la dinámica poblacional. La información inter censal informa de los descensos en la tasa de fecundidad a nivel global y por área. La tasa global de fecundidad en el país es de 4.4 hijos. La tasa de fecundidad a nivel urbano es de 3.6 y la rural de 6.2, con una nítida diferencia entre ambos. El último censo indica que la brecha se amplía cada vez más, desfavoreciendo a la población y a las familias rurales.

Esta reducción obedece a los programas públicos y privados de salud sexual y reproductiva, en los cuales figura como uno de los componentes, la promoción del uso de métodos anticonceptivos y la expansión que se dio con mayor amplitud en el área urbana más que en el área rural, proceso que se encuentra mediado por factores económicos, sociales y culturales.

Cuadro 23

Tasa global de fecundidad según área y departamento. 2001

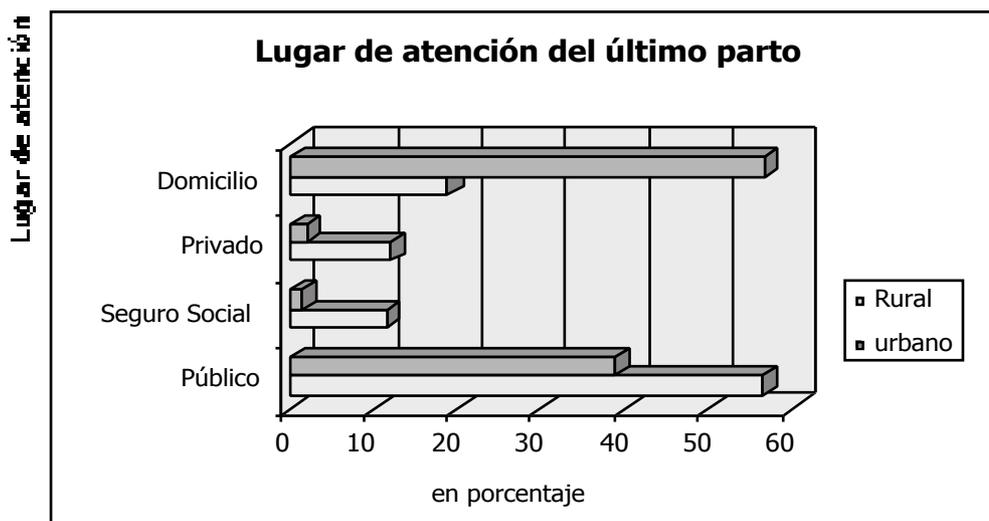
Departamento	Total	Área Urbana	Área Rural
Bolivia	4,4	3,6	6,2
Chuquisaca	5,2	3,3	6,9
La Paz	4	3,4	5,5
Cochabamba	4,4	3,4	6,3
Oruro	4,1	3,6	5,2
Potosí	5,7	4	6,9
Tarija	3,9	3,4	5,2
Santa Cruz	4,2	3,8	6,2
Beni	5,4	4,7	7,3
Pando	5,7	4,1	7

Fuente: Elaborado por INE-ST/CODEPO

Si se considera como universo a las mujeres que tuvieron un hijo nacido vivo en el periodo comprendido de noviembre 2001 a no-

viembre 2002, de acuerdo al tipo de establecimiento en que fue atendido el parto tenemos:

Gráfico 1



Fuente: Elaboración sobre datos de INE. MECOVI 2002

Las cifras muestran la escasa cobertura del servicio público, mayor en el área urbana que en el rural, donde la situación se presenta con mayor gravedad, sólo el 39.1% tienen acceso a los servicios públicos, virtualmente la población se encuentra desprotegida socialmente por el bajo nivel que registra la población asegurada (1,3%).

La presencia del sector privado es baja (2%), en un contexto de pobreza, el área rural no es atractivo para la inversión privada en salud. Se destaca que la práctica tradicional de atención en el propio domicilio es practicada por un poco más de la mitad de las mujeres, con los riesgos inherentes a esta práctica.

Cuadro 24

Bolivia: lugar de atención del último parto de las mujeres de 15 años o más

POR ÁREA, CENSO 2001 LUGAR DE ATENCIÓN DEL ÚLTIMO PARTO	CIFRAS ABSOLUTAS			CIFRAS RELATIVAS		
	Total	Área urbana	Área rural	Tota	Área urbana	Área rural
TOTAL	1,812.810	1,161.342	660.488	100.00	100.00	100.00
En establecimiento de salud	963.752	818.263	145.489	52.90	70.46	22.03
En un domicilio	754.120	297.183	456.937	41.39	25.59	69.18
En otro lugar	37.364	16.811	20.553	2.05	1.45	3.11
Sin especificar 665.740	29.085	37.489	3.65	2.50	5.68	

Fuente: INE.2003b

Cuadro 25

Población femenina que enfermó y/o tuvo accidente según área geográfica y tipo de atención

Área/Lugar de atención y personal	Mujeres					
	No pobre		Pobre		Total	
	urbano	rural	urbano	rural	urbano	rural
Total	193.894	56.650	278.482	247.404	472.376	304.054
%	15.62	27.84	18.78	19.23	17.34	20.41
Lugar de atención						
Sub sector Público	22.83	39.73	30.44	22.74	27.32	25.90
Seguridad Social	19.89	6.16	9.02	0.43	13.48	1.50
Sub sector privado	18.31	6.78	8.92	1.82	12.78	2.74
Domicilio	18.66	27.46	23.09	47.17	21.27	43.50
Otro lugar	3.02	2.40	5.78	3.22	4.65	3.06
Ningún lugar	17.28	17.47	22.74	24.62	20.50	23.29
Personal que atendió						
Personal capacitado	61.81	52.50	48.60	25.30	54.02	30.37
Un familiar	16.93	24.23	21.03	42.88	19.35	39.40
Otros	3.99	5.80	7.63	7.20	6.13	6.94
Ninguna persona	17.28	17.47	22.74	24.62	20.50	23.29

Fuente: Elaborado sobre datos del INE

Los servicios públicos de salud tienen demanda de mujeres pobres y no pobres, aunque estas últimas recurren más. En el área urbana el 30.44% y en el área rural el 22.74. Este acceso se explica porque las mujeres pobres se atienden en domicilio, con un mayor peso en esta

práctica para el área rural con el 47.17, cifra que demuestra que cerca de la mitad de las mujeres no acude a los servicios de salud, por la dispersión de los servicios, las insuficiencias de los mismos y las prácticas culturales relativas al parto que privilegian la atención en domicilio.

Cuadro 26

Población femenina por condición de pobreza según área y lugar de atención

Área/Lugar de atención y personal	Mujeres					
	No pobre		Pobre		Total	
	urbano	rural	urbano	rural	urbano	rural
Área urbana	333.503	9.897	63.337	60.908	96.840	70.805
Caso leve	55.20	31.14	27.655	24.99	37.18	25.85
El servicio es malo	0.00	3.78	4.58	2.62	2.99	2.79
Falta de dinero	28.43	18.80	57.02	41.82	47.13	38.61
Problemas con el horario de atención	0.00	0.00	0.18	0.39	0.11	0.33
El lugar de consulta esta lejos	1.50	20.81	0.10	19.43	0.59	19.62
Se automedicó	11.05	25.46	6.69	10.75	8.20	12.81
Otras	3.82	0.00	3.79	0.00	3.80	0.00

Fuente: Elaborado sobre datos del INE.2000 y VM.2003

La mayor cantidad de población femenina que accede a los servicios de salud es la urbana, observándose que la asistencia a los servicios públicos por casos leves es mayor en la población no pobre y que en ambos casos la justificación para su uso está determi-

nada por la falta de dinero, especialmente para las mujeres pobres urbanas y rurales. Otros aspectos importantes que limitan el acceso es la distancia a los centros de salud para las mujeres rurales y la frecuencia en la automedicación.

Cuadro 27

Indicadores ENDSA 2003

	Total		Urbana	Rural
Porcentaje de nacimientos cuyas madres recibieron atención por médico durante el embarazo más reciente	70.2		84.7	47.7
Mortalidad neonatal (Defunciones durante el primer mes de vida)	27 x 1000 nacidos vivos		21	35
Atención pre natal por médico según niveles de educación	Sin educación	39.6		
	Primaria	61.7		
	Secundaria	89.0		
	Superior	97.7		
Parto atendido por médico según nivel de educación	Sin educación	23.7		
	Primaria	45.2		
	Secundaria	84.5		
	Superior	95.7		

Un indicador de relativa mejora de las condiciones de salud es la evolución de la esperanza de vida. La evolución de acuerdo a la información disponible expresa para el caso

de los hombres de 60 años en 1995, a 62,5 en el 2000; en el mismo periodo para las mujeres se muestra un ascenso de 58 años a 64 años.

Cuadro 28

Esperanza de vida por sexo (en años)

Sexo	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bolivia	60,39	60,81	61,23	61,65	62,08	62,5
Hombres	58,77	59,18	59,59	60,01	60,42	60,84
Mujeres	62,08	62,51	62,94	63,38	63,81	64,25

Fuente: INE 2002

La mortalidad materna registrada en 1994 indica una tasa de 390 por cada 100 mil nacidos vivos. Según información del CNPV 2001, esta cifra habría disminuido a 235. Es pertinente aclarar que no hay acuerdo sobre el dato del 2001 por las distintas metodologías de medición utilizadas que hacen difícil su comparación, como lo es, en éste caso con la Encuesta de Demografía y Salud (ENDSA)¹¹ por ello que los datos considerados más confiables son los de la ENDSA 2003, en cuyo diseño se contemplan variables relativas a embarazo, parto, puerperio, lactancia, preferencias de fecundidad, nupcialidad, actividad sexual, aborto inducido, espontáneo, VIH/SIDA, enfermedades de transmisión sexual, inmunizaciones, salud, seguro básico, nupcialidad.

El informe oficial se basa en la ENDSA que indica que la mortalidad materna promedio se mantuvo constante: de 416 muertes por 100.000. En el altiplano se estima en 602 por 100.000 nacidos vivos, más del doble que en los valles (293) y casi 6 veces mayor que en los llanos (110). La mortalidad materna urbana fue de 274 por 100.000 nacidos vivos y la rural de 524; en la zona rural del altiplano llegó a 887 por 100.000 nacidos vivos. Las causas de la muerte materna son, en orden de importancia, hemorragia, toxemia, infección y parto obstruido. Entre ellas, el aborto tiene un peso estimado de 27% a 35% ". (ENDSA.2003). A pesar de las relativas disminuciones, Bolivia se mantienen como uno de los países de América Latina con la mortalidad materna más alta, ya que cada año mueren aproximadamente 650 mujeres, 2 cada día y las causas de muerte son evitables. (ENDSA.2003).

Otros estudios últimos señalan que el total de muertes maternas en Bolivia es 390 por cada 100 mil nacidos vivos y que el 10 por ciento corresponden a aborto.

Informaciones complementarias señalan que en el país se practican de 40.000 a 50.000 abortos ilegales e inseguros anuales, que constituyen la tercera causa de muerte materna. El aborto sólo es autorizado en caso de violación, incesto, o se pone en riesgo la salud de la madre. Sin embargo, las interrupciones legales no se han realizado pese a las solicitudes efectuadas, (TIERRAMERICA. 2004).

5.1. Políticas y programas hacia la salud de las mujeres

El sector ha encarado reformas que redefinen el modelo de Gestión en Salud de acuerdo a la normativa de la Ley de Descentralización, la Ley de Participación Popular y otras medidas que modifican el carácter de las políticas de salud. El modelo de Gestión establece cuatro ámbitos de Gestión: Nacional, Departamental, Municipal y Local. En el ámbito local se establecen los DILOS- Directorio Local de Salud conformado por el alcalde/ alcaldesa municipal o su representante, el Directorio Técnico del SEDES, el representante del Comité de Vigilancia. Constituye la máxima autoridad en la gestión compartida con participación popular en salud para el cumplimiento de la Política de salud a través de la Red de Salud que tiene el propósito de activar las redes sociales locales.

Entre los programas dirigidos a las mujeres se puede mencionar:

- SUMI. La atención de la madre gestante y los niños y niñas menores de 5 años han sido

¹¹ La ENDSA utilizó el método de sobrevivencia de hermanas que toma en cuenta los antecedentes familiares de la madre y las hermanas que murieron durante el parto. En Cambio el CNPV 2001 toma referencia de la información directa proporcionada por las personas censadas con relación a muertes de mujeres de 15 años y más ocurridas el año próximo pasado.

priorizados para la atención en salud a través del Seguro Universal Materno Infantil, con el objetivo de otorgar una atención prenatal y una atención del parto. Se inició en enero del 2003 y se configura como política pública

- Programa Nacional de Género y Violencia
- Programa de Salud Mental y Violencia

La Ley 1674 en su art.3 señala que las acciones serán coordinadas entre el Ministerio de Salud y los SLIMs para una adecuada atención. El art.37 del reglamento de la mencionada Ley determina la obligatoriedad de los proveedores de salud a remitir una copia del informe firmado de atención de la víctima de violencia, a la Brigada de Protección a la Familia, Fiscalía, Juzgados o SLIs. (hoy SLIMs)

Existe consenso entre las organizaciones de mujeres y ONGs involucradas que el SUMI constituye un retroceso por dos razones, la primera reduce la población objetivo sólo a mujeres gestantes y segundo el enfoque es de tratamiento de la salud de las mujeres sólo desde la perspectiva reproductiva biológica.

No se tiene una diferenciación o estimación del presupuesto destinado para la atención de la salud de las mujeres. Es probable que el monto asignado al SUMI pueda ser un indicador, aunque evidentemente existen otros programas que tienen una población mixta.

Para el 2005, la programación presupuestaria nacional expresa un escaso incremento de \$us 314 a 349 millones.

6. DERECHO AL TRABAJO

Los efectos del ajuste estructural en el empleo femenino han incidido en las modificaciones en el mercado de trabajo y en el comportamiento de la

oferta y demanda de mano de obra, y en general en las estructuras ocupacionales. Uno de los primeros aspectos identificado es el deterioro de las condiciones del mercado laboral y frente a esta situación el país no cuenta con una explícita política de empleo¹², sino exclusivamente las emergentes de la flexibilización laboral y las medidas de empleo de emergencia frente a la crisis.

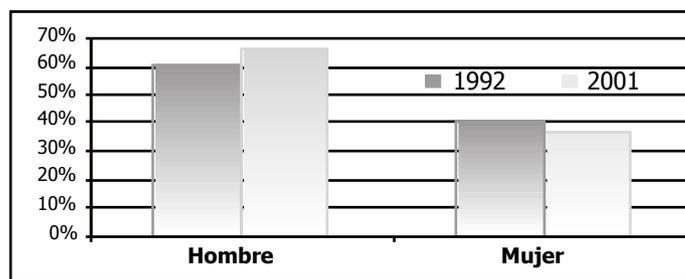
El resultado más importante de los tres últimos quinquenios, es la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, aspecto que determinó una nueva realidad en este contexto. Los indicadores para medir y caracterizar esta importante participación y los cambios operados en el mercado laboral siguen utilizando indicadores que corresponden a realidades diferentes, con otros actores distintos y con otros requerimientos de políticas, aspecto que dificulta la formulación de políticas desde la perspectiva de género; esta situación es mucho más palpable para las mujeres rurales.

Los cambios más importantes se reflejan en la mayor participación laboral de las mujeres urbanas y rurales, pero también en el incremento de la desocupación femenina, que aún siendo mayor la urbana, es un problema en expansión.

Según la condición de actividad, a nivel global se observa un ascenso de la PEA para el periodo 1992 – 2001, de 64.20% a 67.80%. La PEA masculina, que es superior a la nacional asciende de 72.02% a 75.90%, y la PEA femenina aumenta del 56.78% a 60.15%. En el mismo periodo se expresa una disminución de la PEI, en general 35.80% a 32.20%; la PEI masculina de 27.98% a 24.10% y la PEI femenina de 43.22% a 39.85%. En cuanto a la población cesante se da un crecimiento, la femenina 74.56% y la masculina 83.14%. Los aspirantes hombres son 16.86% y las mujeres 25.44%.

Gráfico 2

PEA rural por sexo 1992 - 2001 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre datos INE. CNPV.2001

¹² La flexibilización laboral es un proceso en curso que no ha necesitado modificar la Ley General del Trabajo vigente, la misma que tienen una esencia de protección al sector laboral, pero que ha quedado como referencia formal.

¹³ INE. 2002. Anuario estadístico 2001. La Paz.

Cuadro 29

**CONDICIÓN DE ACTIVIDAD PEA Y PEI POR SEXO
SEGÚN DEPARTAMENTO 2001**

Departamento	Condición de actividad	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Chuquisaca	PET	180.110	192.780	372.890	48,3 %	51,7 %
	PEA	104.087	65.174	169.261	61,5 %	38,5 %
	PEI	76.023	127.606	203.629	37,3 %	62,7 %
La Paz	PET	858.306	896.938	1.755.244	48,9 %	51,1 %
	PEA	535.290	398.388	933.678	57,3 %	42,7 %
	PEI	323.016	498.550	821.566	39,3 %	60,7 %
Cochabamba	PET	516.906	544.967	1.061.873	48,7 %	51,3 %
	PEA	328.202	223.874	552.076	59,4 %	40,6 %
	PEI	188.704	321.093	509.797	37,0 %	63,0 %
Oruro	PET	145.013	150.489	295.502	49,1 %	50,9 %
	PEA	86.448	64.809	151.257	57,2 %	42,8 %
	PEI	58.565	85.680	144.245	40,6 %	59,4 %
Potosí	PET	238.675	261.631	500.306	47,7 %	52,3 %
	PEA	142.136	104.781	246.917	57,6 %	42,4 %
	PEI	96.539	156.850	253.389	38,1 %	61,9 %
Tarija	PET	141.352	144.453	285.805	49,5 %	50,5 %
	PEA	94.646	56.174	150.820	62,8 %	37,2 %
	PEI	46.706	88.279	134.985	34,6 %	65,4 %
Santa Cruz	PET	727.120	719.653	1.446.773	50,3 %	49,7 %
	PEA	490.077	289.024	779.101	62,9 %	37,1 %
	PEI	237.043	430.629	667.672	35,5 %	64,5 %
Beni	PET	129.497	117.162	246.659	52,5 %	47,5 %
	PEA	85.774	43.410	129.184	66,4 %	33,6 %
	PEI	43.723	73.752	117.475	37,2 %	62,8 %
Pando	PET	20.408	15.408	35.816	57,0 %	43,0 %
	PEA	14.572	4.947	19.519	74,7 %	25,3 %
	PEI	5.836	10.461	16.297	35,8 %	64,2 %
Total	PET	2.957.387	3.043.481	6.000.868	49,3 %	50,7 %
	PEA	1.881.232	1.250.581	3.131.813	60,1 %	39,9 %
	PEI	1.076.155	1.792.900	2.869.055	37,5 %	62,5 %

Fuente: INE CNPV 2001

No incluye personas que habitualmente viven en el exterior

En el período intercensal la tasa de crecimiento de la PEA femenina (2.76) fue más alta que la masculina (2.27). Para el área urbana esta

tasa de la PEA femenina es mayor (5.87) frente a la de los hombres (3.74). En cambio en el área rural existe una tasa femenina negativa

(-1.63) y una muy baja tasa de crecimiento masculina, que nos refiere a la modificación de los parámetros de la dinámica de la fuerza de trabajo rural.

Las tendencias más altas de crecimiento de la población ocupada (PO)¹⁴ ocurren en el área urbana; más alta para mujeres (5.69) y menor para hombres (3.55). En el área rural se da un crecimiento de la PO negativa a nivel de toda el área (-0.51), con una distribución negativa para las mujeres (-1.69) y baja positiva para los hombres (0.21). Las tasas de crecimiento altas son la de la población desocupada (PD)¹⁵, que en general (8.47), como para el área urbana (7.93) y rural (11.3). Estos datos muestran un alza pronunciada, superior a las tasas de desocupación anteriores, especialmente en el ámbito rural, que se debe al deterioro creciente de las economías campesinas, el estancamiento económico, la crisis de la agricultura, las restricciones en

cuanto al acceso de recursos productivos, la estrechez del mercado de trabajo rural y la pauperización expansiva del área rural.

Nótese que la desocupación más alta es la masculina rural (11.71), superior a la nacional y a la femenina rural (8.02), tomando en cuenta que es probable que exista subregistro. Esta última, a su vez, inferior a la femenina urbana, que muestra que el problema de la desocupación está afectando a hombres y mujeres, encontrándose más mujeres desocupadas en el área urbana. La desocupación rural femenina es alta, supondría que no existe ya referente de la producción familiar, o que ésta es tan insuficiente que la fuerza de trabajo femenina ya ha sido lanzada extra predio y se encuentra activamente en búsqueda de trabajo, ha ingresado a la condición de cesante o ha engrosado las filas de aspirantes; la última puede ser la más importante.

Cuadro 30

BOLIVIA: Tasas de participación, empleo y desempleo por sexo según área, censo 2001

Área	Tasa de participación	SEXO		
		HOMBRE	MUJER	Total
Urbana	Tasa bruta de participación	44,88%	31,87%	38,22%
	Tasa global de participación	60,66%	41,56%	50,70%
	Tasa de empleo	92,96%	96,26%	94,37%
	Tasa de desempleo abierto	7,04%	3,74%	5,63%
Rural	Tasa bruta de participación	48,18%	28,16%	38,51%
	Tasa global de participación	68,50%	40,18%	54,86%
	Tasa de empleo	97,08%	99,16%	97,81%
	Tasa de desempleo abierto	2,92%	0,84%	2,19%
Total	Tasa bruta de participación	46,16%	30,53%	38,33%
	Tasa global de participación	63,61%	41,09%	52,19%
	Tasa de empleo	94,63%	97,22%	95,67%
	Tasa de desempleo abierto	5,37%	2,78%	4,33%

Fuente: Elaboración propia con base a INE CNPV 2001

¹⁴ Población Ocupada (PO) es la población que trabaja en una actividad económica, salariada o no

¹⁵ La población desocupada (PD) es la población que durante un periodo determinado no está trabajando, pero busca activamente trabajo.

Cuadro 31**Tasas de participación, empleo, desempleo e inactividad 1992 - 2001¹⁶**

Area	Tasas de participación, empleo, desempleo e inactividad	1992			2001		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	Tasa global de participación PEA/PET	54,7	68,4	41,5	52,2	63,6	41,1
	Tasa de empleo PO/PEA	97,5	96,7	98,8	95,7	94,6	97,2
	Tasa de desempleo abierto PD/PEA	2,5	3,3	1,2	4,3	5,4	2,8
	Tasa de inactividad PEI/PET	45,3	31,6	58,5	47,8	36,4	58,9
Urbana	Tasa global de participación PEA/PET	47,2	61,3	34,3	50,7	60,7	41,6
	Tasa de empleo PO/PEA	95,9	94,6	97,9	94,4	93,0	96,3
	Tasa de desempleo abierto PD/PEA	4,1	5,4	2,1	5,6	7,0	3,7
	Tasa de inactividad PEI/PET	52,8	38,7	65,7	49,3	39,3	58,4
Rural	Tasa global de participación PEA/PET	65,5	78,2	52,5	54,9	68,5	40,2
	Tasa de empleo PO/PEA	99,2	99,0	99,7	97,8	97,1	99,2
	Tasa de desempleo abierto PD/PEA	0,8	1,0	0,3	2,2	2,9	0,8
	Tasa de inactividad PEI/PET	34,5	21,8	47,5	45,1	31,5	59,8

Fuente: Elaboración propia con base a INE CNPV 1992 y 2001
No incluye personas que residen habitualmente en el exterior

La desocupación también ha experimentado una duplicación en el mismo período, de 61.985 a 135.757; para el caso de las mujeres el incremento de la desocupación es de casi tres veces, con la misma tendencia para las mujeres rurales (absoluto). En una relación comparativa entre hombres y mujeres, los primeros registran mayor desocupación.

La tasa global de participación ha tenido un descenso en el período 1992 – 2002 (54.7% a 52.2%) con una caída de la participación masculina (68.4% a 63.6%), y la casi estabilidad de la tasa global de participación femenina, 41.5% para 1992 y 41.1% para 2001. Para el caso urbano se identifica en el período, un ascenso de la TGP¹⁷ femenina de 34.3% a 41.6%, y a la inversa en el área rural de 52.5 % a 40.2%. Es importante tomar en cuenta que la actividad económica se asocia con empleo remunerado, aspecto que excluye de la PEA, las actividades no remuneradas que las mujeres tradicionalmente realizan como el trabajo doméstico y el trabajo voluntario. La medición de la participación se toma en cuenta en la activi-

dad económica y en la producción, específicamente aquella que genera ingresos, por ésta vía el trabajo no remunerado queda excluido de la medición.

En cuanto a la tasa bruta de participación para el 2001, con referencia a mujeres se tiene el 30.5% con una distribución del 31.8% en el área urbana y el 28.2% en el área rural. Para el caso de los hombres es de 46.2%, con el 44.9% en urbano y 48.2% en rural.

La información por área indica que el 66.74% de las mujeres ocupadas se encuentran en el área urbana y el 33.26% son mujeres rurales. Del total de la población ocupada el 60.07 son hombres y el 39.93% son mujeres que demuestra la mayor inserción laboral de mujeres en el área urbana y la tendencia del acceso al empleo por parte de los hombres.

Al analizar los tramos de edad para las mujeres en general, entre 25 y 39 años se encuentra el 35.2% de las mismas. La tendencia es similar para mujeres urbanas y rurales, para estas últi-

¹⁶ Tasas calculadas sobre la PEA

¹⁷ La Tasa Global de Participación femenina (TGP) es la relación de la población Económicamente Activa (PEA) femenina sobre la Población en Edad de Trabajar (PET) femenina, que se expresa en el porcentaje de la PET femenina, que se encuentra en condiciones de contribuir al aparato productivo en forma inmediata.

mas del total de las mujeres rurales a este tramo corresponden el 28.4%.

Si bien existe una curva de ascenso que encuentra el punto más alto en la edad referida, se visualiza el ingreso temprano y la presencia

laboral con 50 años y más, que representa aproximadamente un cuarto del total de las mujeres rurales ocupadas, que manifiesta la ampliación de la fuerza de trabajo rural hacia edades menores de 14 años y mayores a 50 años.

Cuadro 32

Bolivia: Ocupados por sexo según rama de actividad

	Sexo				Total	
	Hombre	Porcentaje columna	Mujer	Porcentaje columna		Porcentaje columna
Manufactura	45.121	26	19.699	11	64.820	19
Porcentaje fila	70		30		100	
Servicios	77.389	45	49.459	28	126.848	36
Porcentaje fila	61		39		100	
Comercio	48.836	29	109.847	61	158.683	45
Porcentaje fila	31		69		100	
Total	171.346	100	179.005	100	350.351	100
Porcentaje fila	49		51		100	

Nota: Incluye propietarios

Fuente: Encuesta de actualización sobre la situación socioeconómica de la MYPE, área urbana y periurbana, realizada en 34 ciudades del país en octubre-diciembre 2001, en Larrazábal y Montaña 2002

Cuadro 33

Población ocupada y desocupada por sexo según área. 1992 y 2001

CENSO/ÁREA	Población total	Ocupados/desocupados				
		Total	Población ocupada		Población desocupada	
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1992	6.413.665	2.493.472	1.475.170	956.317	49.992	11.993
Urbano	3.688.982	1.275.594	748.588	474.236	42.446	10.324
Rural	2.724.683	1.217.878	726.582	482.081	7.546	1.669
2001	8.261.554	3.131.813	1.780.183	1.215.873	101.049	34.708
Urbano	5.155.185	1.953.015	1.039.613	803.464	78.736	31.202
Rural	3.106.369	1.178.798	740.570	412.409	22.313	3.506

Fuente. Elaboración sobre datos INE. CNPV. 1992 y 2001

La distribución ocupacional por ramas de actividad demuestra el cambio en la estructura de las actividades económicas y la participación laboral en las mismas. El aumento de la participación de las mujeres se da en todas las ramas de actividad con excepción de la agricultura y los servicios comunitarios. Están también presentes

en la industria manufacturera, construcción, servicios productivos (gas y agua) y en comercio como una de las actividades de mayor productividad al empleo femenino. En general esta distribución obedece a un patrón ocupacional y de segregación que ubican a las mujeres en ciertas actividades, generalmente de los más

bajos estratos ocupacionales y de baja remuneración.

6.1. Ingreso

Los ingresos marcan sustanciales diferencias entre sexos y por condición étnica. Estas dos condiciones tienen incidencia no sólo en la jerarquía ocupacional, sino también en la percepción de ingresos.

En la participación por sexo según rama de actividad las diferencias son relevantes. A nivel general el ingreso de las mujeres alcanza al 52% del de los hombres, que en una relación proporcional corresponde a que el ingreso de los hombres es 1.9 veces más que de las mujeres. En el área rural, la relación es un poco mayor que el dato nacional, alcanza a ser 2.32 veces más el ingreso de los hombres rurales que el de las mujeres rurales. Es decir el ingreso de las mujeres rurales es de 43% menos de la mitad que el de los hombres

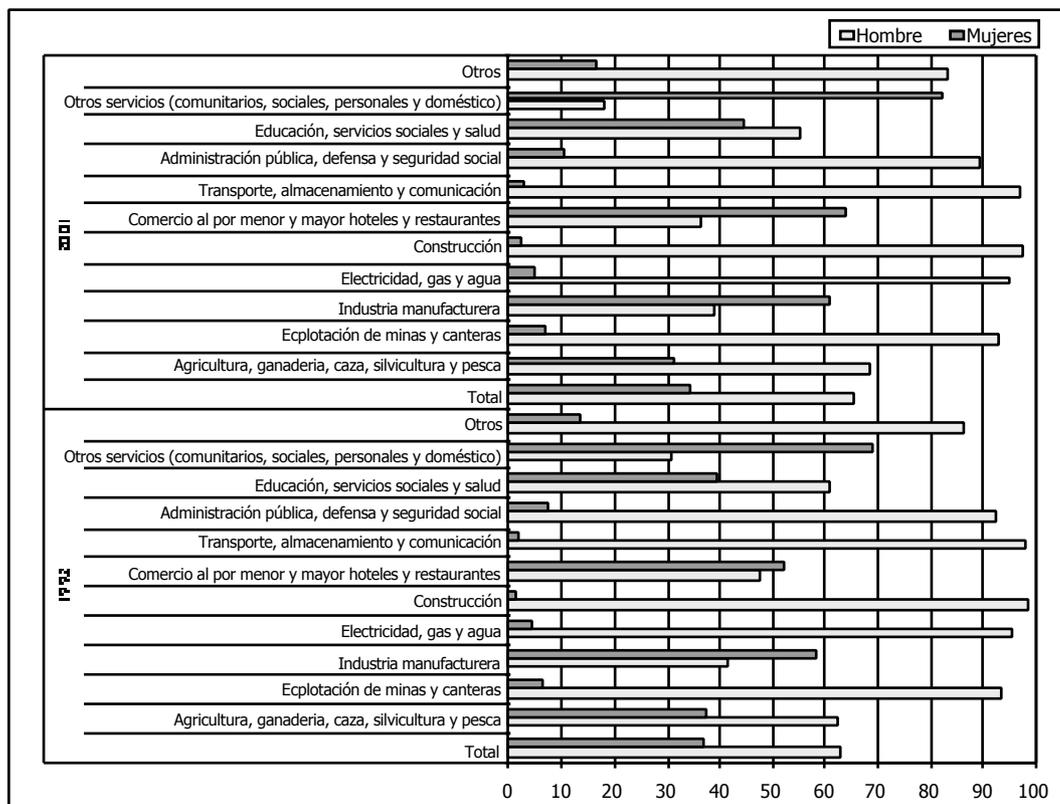
La evidencia de la persistencia de la brecha de ingresos, más acentuada en el área rural de-

muestra la condición de baja remuneración de las mujeres trabajadoras rurales en general, como con relación a los trabajadores. También permite visualizar la inserción ocupacional con desventaja remunerativa en todas las ramas y con relativa menos diferencia en comercio, restaurantes y hoteles, que define la tendencia ocupacional femenina y las relativas ventajas en esta rama que es fuente ocupacional femenina importante, después de la agricultura para las mujeres rurales.

El salario mínimo es de \$us 57, establecido en el país, suma que no corresponde al actual costo de vida. El 69% de las familias y el 82.7% de los hogares no familiares perciben ingresos que van de uno a cuatro salarios mínimos, que corresponde a 200 \$us al mes. El 11.9% de las familias y el 6.4% de los hogares no familiares tienen ingresos mayores a ocho salarios mínimos, es decir 400\$us. (VM.2003)

En la relación comparativa entre ingresos entre hombres y mujeres el 69.5% de las mujeres ocupadas ganan entre \$us 50 y 100. (Ibíd.)

Gráfico 3
Relación porcentual de población ocupada rural femenina y masculina según rama de actividad y censo 1992 - 2001



Fuente: Elaborado sobre datos. INE. CNPV 1992, 2001. Sánchez C. 2003

Cuadro 34**Ingreso promedio hora por sexo según nivel de instrucción
(en bs.)**

Nivel de Instrucción	Hombres	Mujeres	Total
Ninguno	2,57	3,72	3,26
Curso de alfabetización	3,08	1,20	2,47
Básico	3,59	3,96	3,73
Intermedio	4,26	5,66	4,68
Medio	5,62	5,20	5,48
Primaria Completa	4,67	4,26	4,52
Secundaria	5,35	4,45	5,04
Educación básica de adulto	3,44	1,97	2,81
Educación media de adulto	3,28	2,41	2,84
Normal	20,83	11,39	15,30
Universidad (Licencia)	18,47	13,76	16,80
Técnico de universidad	15,20	12,70	14,01
Técnico de instituto	8,83	9,23	9,04
Colegio militar o policial	11,31		11,31
Otros cursos	14,15	6,86	9,07
Total	6,70	5,95	6,41

Fuente: Datos del INE: Encuesta MECOVI 2001

Las diferencias de ingreso por hora arrojan datos que ubican a las mujeres en una condición de menores ingresos. Los ingresos promedio varían de acuerdo a los distintos niveles educativos, a la calidad de la ocupación y también están inmersos factores discriminatorios.

De acuerdo al nivel de educación, el ingreso por hora tiene una relación directa con el mismo, a mayor grado de instrucción mayores ingresos; pero la diferencia entre hombres y mujeres en el mismo nivel educativo es evidente.

Cuadro 35**Bolivia: Ingreso mensual promedio de la población
ocupada por rama de actividad y sexo según área, 2001 (En Bs.)**

RAMA DE ACTIVIDAD	urbano			rural			Total		
	hombre	mujer	Total	hombre	mujer	Total	hombre	mujer	Total
Industria Manufacturas	840	361	655	916	344	592	848	358	646
Construcción	884	1.598	909	677	240	669	855	1.500	876
Transp. Y. Comunicación	1.184	1.531	1.224	1.548	411	1.514	1.216	1.506	1.247
Comercio, Restaurantes y Hoteles	752	466	572	1.378	1.074	1.142	789	536	626
Servicios Sociales y Comunales	1.528	629	970	880	485	658	1.437	613	931
Otras Ramas	1.358	862	1.171	283	51	182	529	205	392
Sin especificar					0	0		0	0
Total	1.084	587	855	365	157	272	763	401	598

Fuente: VM.2003. Elaboración propia con base INE/Mecovi-2001.

Por rama de actividad se observa que las actividades de mayor ingreso son las de Servicios Sociales y comunales, sigue otra ramas y transportes y comunicaciones. Los diferenciales también están dados por área: mayores ingresos en la misma actividad en área urbana y menor para el área rural. La inferioridad en el ingreso de las mujeres es evidente con excepción de la construcción y en transportes y comunicaciones en el ámbito urbano.

Por otro lado, el idioma es considerado como un criterio que permita la aproximación a la diferenciación étnica. Las disparidades son manifiestas con ingresos mayores en primer lugar para los extranjeros, seguido por los de habla castellana como idioma materno. El ingreso promedio según idioma, identifica que las diferenciales de ingreso, con ingresos más altos para los hombres, se da en todas las categorías de idiomas, con excepción de otros nativos y extranjero.

En la población de habla quechua el ingreso promedio de las mujeres llega al 48% del de los hombres; del grupo aymará es de 45%, en el de habla castellana es de 67%, y en el de habla guaraní es de 45%. Estos datos señalan la tendencia de las mayores probabilidades de un me-

jor ingreso y la reducción de la brecha diferencial de género asociado al idioma castellano. El idioma de referencia a grupos étnicos, estaría configurando una aproximación de la influencia de la condición étnica en el acceso a bajos ingresos por parte de las mujeres rurales, con relación a los hombres rurales y a los hombres y mujeres del área urbana.

6.2. Crédito

La tendencia a promover el empleo e ingresos va en la línea de promover empleos por cuenta propia para la formación de microempresas o el fortalecimiento de las existentes. La política diseñada enfatiza en el micro crédito, pero el problema principal son los accesos desiguales y las altas tasa de interés, que son contrarias a los objetivos de promoción microempresarial.

El total de prestatarios de entidades de microfinanzas reguladas y no reguladas alcanza a 346.926, de cuyo total las mujeres corresponde al 58.37%, es decir las mujeres son las que acceden en mayor medida, porque el rubro en el que se encuentran laboralmente concentradas es el sector familiar con pequeños negocios como es el comercio.

Cuadro 36

Número de prestatarios de instituciones de microfinanzas reguladas y no reguladas

	Prestatarios					
	Hombres	Porcentaje columna	Mujeres	Porcentaje columna	Total	Porcentaje columna
Área Urbana	87.298	60	124.084	61,28	211.382	60,93
Porcentaje fila	41		59		100	
Área rural	57.137	40	78.407	38,72	135.544	39,07
Porcentaje fila	42		58		100	
Total	144.435	100	202.491	100	346.926	100
Porcentaje fila	41,63		58,37		100	

Fuente: VM.2003. Elaboración con base en datos del Boletín Microfinanzas No 10, junio del 2002, en Morales 2003.

Los diferentes estudios reportan sobre que las mujeres son mejores pagadoras, pero ello supone diversos mecanismos basados en el trabajo

familiar no remunerado, extensión de jornadas de trabajo y precios de servicios y productos por debajo de su costo real.

6.3. Legislación Laboral

El trabajo de las mujeres esta regulado por la Ley General del Trabajo (LGT) de 1939, actualizado con algunas normas emitidas por leyes derivadas de las reformas económicas introducidas a partir de 1985, que ha hecho que virtualmente la LGT, por su carácter protectorio no se aplique por las nuevas condiciones de flexibilización laboral.

Los Convenios ratificados de la OIT, rigen en la norma boliviana, pero en la mayoría de los casos no se cumple, ni existen los mecanismos administrativos y de sanción para su cumplimiento ejercidos por el organismo competente. Esta normativa tiene un carácter protectorio para los y las trabajadoras, empero la flexibilización laboral aplicada de facto, estructuralmente niega y debilita su aplicación. Las iniciativas de modificación de la Ley desde la década de los 90, han quedado paralizadas y los distintos gobiernos han dejado que la relación laboral sea regulada por el mercado.

Para las mujeres se establece una jornada máxima de 7 horas diarias de lunes a viernes, y 5 horas los días sábados. La Ley General del Trabajo contempla la protección a la maternidad de las trabajadoras y regula las licencias pre y post natales, respaldadas por el art.6 de la CPE, el Código de Seguridad Social a través del Seguro Básico de Salud.

La Constitución Política del Estado en el Régimen Familiar (Parte III, Título V, art.193) establece la protección a la maternidad. Concordante con ello, la Ley General del Trabajo y su reglamento garantiza inamovilidad funcionaria a la mujer embarazada, hasta un año después de haber nacido su hijo/a. Asimismo se le asigna subsidios y asignaciones familiares pre y post natales como es el subsidio prenatal, de natalidad y de lactancia. Tienen un carácter protectorio a la mujer embarazada.

La misma Ley en el art.61 determina los descansos de las mujeres embarazadas 45 días antes y 45 días después del parto o mayor si hubieran complicaciones, conservando su derecho al cargo y a la percepción del 100% de

su sueldo o salario y la garantía de la estabilidad laboral. En el período de lactancia se prevé períodos de descanso diarios no inferiores a una hora diaria. También se dispone el subsidio de maternidad por un período de 45 días antes y 45 días después del parto, siempre que en el período no se ejecute trabajo remunerado. (Ley 975 del 2 de Mayo de 1988)

El DS 21637, del 25 de junio de 1987, en su art.25 y el DS 23410 del 16 de febrero de 1993, con aplicación al sistema de seguridad social, dispone los subsidios en especie y no en dinero; y las asignaciones familiares se entregan al cónyuge. El art. 37 dispone el derecho al subsidio de maternidad sujeto al cumplimiento de las cotizaciones.

El Código de Seguridad Social, aprobado en 1956, establece los derechos a recibir la atención en salud a la esposa del trabajador y a la trabajadora. Para la población desprotegida y en el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza se ha dispuesto el SUMI. (Ver capítulos VIII y IX)

Acercas de la legislación sobre acoso-abuso sexual en el espacio laboral, la Ley 1599 del 18 de Octubre de 1994, establece en un artículo único aprueba y ratifica la CEDAW y la Convención de Belem Do Pará, suscrita por el gobierno boliviano el 14 de septiembre de 1994.

La CEDAW en el art.2 inc b) tipifica el acoso sexuales en el lugar de trabajo como parte de la violencia; lo que supondría que de darse este hecho se daría lugar al despido indirecto de la trabajadora con el goce de todos sus beneficios sociales equivalente a un despido no justificado. (Sandoval, Isaac.2001:136)

Se cuenta con la Ley 1678, de 1997, que conlleva modificaciones al Código Penal sobre delitos de violencia sexual, como la Ley 2033 de 1999, de protección a víctimas de delitos contra la libertad sexual. Por otro lado, se han presentado diversos anteproyectos de Ley contra el acoso sexual, que no han prosperado en el Poder Legislativo. Las acciones de incidencia del movimiento de mujeres promueven su aprobación.

Con referencia al cuidado infantil, en su art.62 señala: "Las empresas que ocupen más de 50 obreros, mantendrán salas cuna, conforme a los planes que se establezcan", esta disposición es respaldada por los arts. 56 y 57 del Decreto Reglamentario, que además añade el término de dos años a partir de la aprobación de este instrumento, para que las empresas acrediten ante el Ministerio de Trabajo la construcción y funcionamiento de salas cuna con las condiciones de higiene y seguridad. Asimismo se indica en el art.63 que "Los patronos que tengan servicios de mujeres y niños tomarán todas las medidas conducentes a garantizar su salud física y comodidad en el trabajo..."

No se tiene información sobre cobertura de servicios de cuidado infantil y acerca del cumplimiento de la norma de establecimiento de servicios de acuerdo a número de trabajadores por empresa. La información recogida revela acerca del incumplimiento y de las deficiencias existentes relativas a las inspecciones por parte del Ministerio de Trabajo. Las pautas generalizadas de flexibilización laboral dispuestas en el DS 21060 de 1985, en general han dado las bases para su incumplimiento y eximir a las empresas de los costos sociales y por tanto de estos servicios.

El Capítulo IV de la LGT se refiere al perfeccionamiento técnico de los trabajadores, que señala en su art.78 que las empresas con más de 50 trabajadores subvencrán los gastos de estudio de perfeccionamiento técnico en centros de enseñanza nacionales o extranjeros, para un trabajador o el hijo.

En el Título VIII, en su capítulo único señala el Seguro Social Obligatorio para la protección del trabajador en casos de riesgo profesional y los casos de incapacidad. El art. 79 establece el pago de indemnizaciones por accidentes o enfermedades profesionales al margen de culpa o negligencia por parte del trabajador.

El Título IV, contiene las condiciones generales de trabajo, respecto a días feriados, prohibición de trabajo en domingos, los descansos anuales, permiso para estudiantes, bono de producción, bono de antigüedad, bono de frontera, bono profesional y el establecimiento de un salario

mínimo nacional, primas y aguinaldos. En el Capítulo VIII se establecen los ascensos y la obligatoriedad de la jubilación.

Es importante señalar que las disposiciones contenidas en la LGT tienen alcance sólo para los y las trabajadoras asalariados/as, rebasando su alcance la generalizadas modalidades laborales emergentes en el sector informal: cuenta propia, trabajo a domicilio, destajo, subcontratos y otras.

En lo que toca a la legislación nacional, recientemente se aprobó la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar, Ley 2450. Sin embargo, la aplicación de este instrumento no se ha efectivizado, por ejemplo porque la jornada laboral está determinada en 10 horas diarias.

6.4. Políticas y programas

En el marco de la estrategia de Reducción de la pobreza se ha implementado el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) que oferta empleos de emergencia y transitorios a la población pobre de 25 y 55 años de edad y con un remuneración de Bs. 480 similar al salario mínimo considerado en el país. El PLANE en el 2003 desarrolló 5600 pequeños proyectos con la generación de 188.000 empleos, con una inversión de 22 millones de dólares.

No existen asignaciones desagregadas. Se cuentan con programas que son dirigidos a hombres y mujeres, en algunos de los cuales se han identificado a las mujeres como población objetivo. Se puede afirmar que es a través de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) que se pretende distribuir los recursos que apoyen al sector no estructurado a través de la promoción de microempresas y empleos de emergencia como es el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE)

El PLANE estableció que un 30% de los trabajadores debían ser mujeres, la realidad ha superado esta cuota, habiéndose dado un flujo masivo de mujeres, algunas de ellas ingresantes por primera vez al mercado de trabajo. Es decir, al parecer fue una oportunidad de promoción al ingreso al mercado laboral de mujeres, ya que los

hombres sólo en caso de desocupación abierta e incluso así prefieren espacios laborales donde la expectativa salarial es mayor.

Son pocas las ONGs que trabajan en el campo del empleo de mujer y trabajo, como objeto específico de intervención. La mayor parte de las ONGs que tienen proyectos de desarrollo cuentan con proyectos de generación y/o mejora in-

gresos a través de proyectos productivos, apoyo a la microempresa, acceso al crédito o capacitación técnica, tanto en el ámbito urbano como rural.

La difícil precisión hace que nos remitamos a las ONGs que exclusivamente inciden en mujer trabajo, o este campo es parte de sus programas y proyectos:

ONG	Programas/Proyectos/acciones
Centro de estudios Laborales y Agrarios	Investigación
Fundación Solón	Apoyo al mejoramiento de las condiciones laborales y difusión de derechos económicos. Acciones referentes al ALCA
Coordinadora de la Mujer	Investigaciones
Labor	Investigaciones y capacitación Actualmente desarrolla un trabajo de Fortalecimiento Organizacional con las trabajadoras de la Castaña.

6.5. Políticas de flexibilización laboral sobre el empleo, la seguridad laboral y los derechos laborales de las mujeres.

La Seguridad Social es sustancialmente modificada en 1996. El sistema anterior comprendía el Seguro de corto plazo y largo plazo. El Seguro de corto plazo cubría enfermedad, maternidad y riesgos profesionales. El Seguro de largo plazo abarcaba la jubilación, prestaciones por invalidez, muerte y riesgos profesionales de largo plazo Complementariamente el reglamento de Reformas a la Seguridad Social de 1987 en su art.26 establece los subsidios prenatales, de natalidad, de lactancia y de sepelio.

Este sistema acogía a todos los trabajadores asegurados y su grupo familiar; en cambio el seguro de corto plazo estaba previsto para acoger a cualquier persona sin relación de dependencia laboral que voluntariamente optaba por afiliarse a una de las Cajas de Salud. El sistema por reparto esta vigente para los y las trabajadoras que cumplieron 50 años al mes de Abril de 1996.

La Ley 1732, o Ley del Sistema de Pensiones es modificado en 1996 con el sistema de capitali-

zación individual y es transferido a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Bajo este sistema la jubilación es cancelada al trabajador a partir de la disponibilidad en su cuenta del monto que le permita financiar una pensión igual o superior al 70% de su salario base. La edad de jubilación esta establecida en 65 años para hombres y mujeres. El 98% de los afiliados a las AFPs son trabajadores dependientes. Anteriormente la edad de jubilación era de 50 años para las mujeres y de 55 años para los hombres, el cambio añade 10 años de trabajo activo para los hombres y 15 para las mujeres; tomando en cuenta la esperanza de vida de las mujeres que es de 5 años más que los hombres, se prevé que las mujeres deben trabajar 5 años más para recibir una jubilación con los mismos montos que los hombres. Se ha mantenido sólo el seguro de corto plazo con el Seguro Básico de Salud y el seguro de vejez.

Las jubilaciones se encuentran sujetas al fondo de capitalización individual y la jubilación es procedente de acuerdo al art.6 del Reglamento a la Ley de Pensiones, que es requisito tener capital acumulado que sumado a su compensación de cotizaciones permita al afiliado obtener

una pensión igual o superior al 70% de su salario base incluyendo las prestaciones por muerte que correspondan a sus derechos habientes. La renta de jubilación ya no es vitalicia, sino de acuerdo al fondo de capitalización individual. Por otra parte se modifica el financiamiento del seguro de riesgo que se transfiere a la prima mensual patronal.

Es el área con menos acciones sistemáticas de intervención, pero si con promoción a la investigación. Se han creado algunos espacios vincula-

dos a discutir la flexibilización laboral y la situación del trabajo de las mujeres (2000); la Seguridad Social (2000): el sistema de pensiones (2003); la EBRP 2003 – 2007.

Se estima que la atención en salud del sistema de Seguridad Social cubre el 25% de la población, que corresponde aproximadamente a 2 millones de personas, de las cuales sólo el 50% acude regularmente a los servicios del seguro de corto plazo; el sistema público abarcaría al 40% y las ONGs al 10% del total de la población.

Cuadro 37

Bolivia: Población por año y sexo según sectores de afiliación a la seguridad social y área geográfica, 1999 - 2000
(En porcentaje)

DESCRIPCIÓN	1999			2000		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
TOTAL	100	100	100	100	100	100
Público (1)	15,41	14,5	16,3	17,07	16,62	17,49
Privado (2)	4,23	4,47	3,99	3,66	3,59	3,72
Otro (3)	0,4	0,42	0,38	0,14	0,11	0,17
Ninguno	79,96	80,61	79,33	79,13	79,67	78,62
ÁREA URBANA						
Público (1)	21,17	19,76	22,54	21,79	21,36	22,19
Privado (2)	5,89	6,48	5,33	4,7	4,65	4,75
Otro (3)	0,25	0,22	0,28	0,21	0,17	0,24
Ninguno	72,69	73,54	71,86	73,3	73,82	72,82
ÁREA RURAL						
Público (1)	5,63	5,7	5,56	8,79	8,68	8,9
Privado (2)	1,39	1,11	1,68	1,83	1,82	1,85
Otro (3)	0,65	0,74	0,56	0,02	0,01	0,03
Ninguno	92,32	92,45	92,2	89,36	89,5	89,22

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

(p): Preliminar

(1): Caja Nacional de Salud

(2): Corresponde a la Caja de Salud de la Banca Privada, CORDES, Caja Petrolera de Salud, etc.

(3): Otros seguros

Datos del INE permiten ver que los sistemas de seguridad social tienen coberturas limitadas. La población que cuenta con un seguro social público es el 15.41%, correspondiendo el 16.3% de la población femenina. En el seguro privado el total es de 4.23% con el acceso del 3.99% por parte de las mujeres, cifra baja que señala

que el seguro privado no se ha constituido en la alternativa. La población desprotegida es la mayoritaria. No cuentan con ningún seguro el 79.96% de la población, con una distribución para el área urbana de 72.69% y para el área rural del 92.32%. Con relación al acceso de las mujeres el total nacional es de 79.33%, para el

área urbana con el 71.86% y para el área rural con una población femenina desprotegida que alcanza al 92.2%.

Menos del cuarto de la población total se encuentra protegida, de ahí que el servicio público adquiere importancia significativa, sobre todo para el área rural.

Si bien los programas previsionales en el país datan de 1831, el programa de seguridad social integral se pone en vigencia en 1956, encontrándose respaldado por el art.158 de la Constitución Política del Estado que dispone la obligación del estado de proteger al capital humano, cubriendo los riesgos de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales de corto y largo plazo, invalidez, vejez y muerte, asignaciones familiares, vivienda popular, bajo el sistema tripartito de aportaciones: Estado, trabajador/a y empleador/a. El régimen de pensiones de invalidez, vejez, riesgos profesionales a largo plazo se hallaba organizado en un régimen básico y regímenes complementarios o facultativos, que generalmente han correspondido a sectores con aportes que eran diferenciales.

Con la Ley 1732 se promulga la Ley de Pensiones fundamentada en el principio de la capitalización individual; de tal manera que la reforma del sistema de reformas estructurales sustituyó al régimen de pensiones de seguridad social. El nuevo sistema de pensiones entra en vigencia en 1997 avalada en la resolución NO. 001/97 de la Superintendencia de Pensiones, iniciando funciones de las Administradoras de Pensiones (AFP). La Reforma del sistema contempla dos componentes: i) El Seguro Social Obligatorio de largo plazo con las prestaciones de jubilación, vejez, muerte y riesgos profesionales, financiado exclusivamente con los aportes laborales; y ii) la administración de las acciones de las empresas de propiedad del Estado capitalizadas y que fueron transferidas en beneficio de los ciudadanos y las ciudadanas bolivianos/as, destinados al pago de un bono vitalicio a las personas mayores de 65 años denominado "Bonosol" y el pago de gastos funerarios.

El sistema de Seguridad Social se encuentra basado en los denominados sistemas financieros de reparto simple para el seguro de salud, asignaciones familiares y vivienda; reparto de capi-

tales con prima variable, para el seguro de riesgos profesionales; y capitalización individual para los seguros de invalidez, vejez y muerte. La tasa de financiación para el seguro de salud es del 10% de la totalidad de los salarios sujetos a cotización a cargo exclusivamente del empleador. En el seguro de pensiones la tasa de financiación es del 10% de total de retribuciones con destino a una cuenta individual del afiliado/a que corresponde al régimen de jubilaciones y el 2% por la prima del seguro de invalidez y muerte, causadas por un riesgo común. Todos los aportes se encuentran a cargo del /a trabajador/a y sólo el 2% del total de las retribuciones para la cobertura del seguro de riesgos profesionales a cargo del empleador.

El cambio de sistema ha dado lugar a un proceso de privatización con la transferencia de los seguros sociales a las administradoras de pensiones, entidades privadas, que operan colocando los fondos en calidad de préstamos, de hecho el Estado es uno de los principales deudores, en tanto los fondos de préstamo fueron destinados para financiar el BONO SOL.

7. DERECHO A LA EDUCACIÓN

Las brechas intergeneracionales e intrageneracionales se mantienen, siendo más pronunciadas en el área rural y en comparación con el área urbana, a pesar de los avances de las mujeres en materia educativa como la disminución del analfabetismo, el aumento de la matrícula escolar, el incremento de la asistencia escolar femenina y el promedio de escolaridad que es similar para hombres y mujeres rurales. La reducción de las brechas de género operan en los grados inferiores y se amplían en los grados superiores.

El acceso, permanencia y conclusión de los estudios escolares en las mujeres tienen que ver con el desbalance entre la oferta y la demanda educativa. La oferta educativa no ha logrado revertir las brechas educativas urbanas rurales denotando insuficiencia en infraestructura, equipamiento y recursos humanos. En la demanda educativa se consideran los condicionantes socioculturales, que articulados a las características del trabajo, los sistemas culturales y las proyecciones de vida y ocupacionales, como factores explicativos de las limitaciones para el acceso, permanencia y conclusión escolar por parte de las mujeres rurales.

La relación entre grado de instrucción e ingresos muestra que las diferencias por sexo son más pronunciadas, constituyendo una de las variables con directa incidencia en los ingresos y en consecuencia con impacto potencial en la reducción de la pobreza. La educación y las desigualdades educativas tienen un efecto de reproducción de las condiciones de pobreza actual e intergeneracional. En las condiciones actuales de desventaja educativa de las mujeres rurales es posible prever que esa reproducción tiende a tener comportamiento de reproducción de la pobreza de las mujeres rurales.

La educación registra avances como la matrícula escolar que ascendió y prácticamente se cerró la brecha entre hombres y mujeres en la matrícula escolar del ciclo primario. No obstante, son persistentes las relaciones asimétricas de género en los ciclos superiores y se agudizan en el espacio rural, tanto desde las relaciones intergeneracionales e intrageneracionales en el sector rural como en comparación con el área urbana. Existe una mayor incorporación de las mujeres, específicamente de las mujeres rurales, a la educación que se expresa en el nivel de instrucción,

hecho que no ha logrado revertir las diferenciales de género que representan inequidad y que se reproducen en los niveles escolares superiores.

La tasa de alfabetismo de la población de 15 años y más, tuvo una tendencia ascendente. En 1976 se registraba un total nacional de 63.21%, 75.84% para hombres y 51.38% para las mujeres. Para el 2001 ascendió a 86.72, con la tasa de alfabetismo masculina de 93.06% y la femenina de 80.65, con una diferencial de 12.41 a favor de los hombres. Aún del aumento, el área rural se encuentra en desventaja y en este marco las mujeres rurales, quienes alcanzan a 62.09% frente al 85.58% de los hombres rurales y al 89.99% de las mujeres urbanas, demostrando las brechas intergeneracionales e intrageneracionales.

Las mayores diferencias de género se encuentran en el área rural. Si bien, los datos dan cuenta de una reducción de la brecha de alfabetización, la relación de inequidad no ha sido eliminada. En 1976 la diferencial es de 31.13, en 1992 es de 26.79 y en el 2001 del 23.49, con un descenso total de 7.64 puntos porcentuales.

Cuadro 38

Tasa de alfabetismo de la población de 15 años y más por sexo según área. 1976, 1992 y 2001

Área y grupo de edad	Población de 15 años y más	Tasa de alfabetismo			Diferencial entre Hombres y Mujeres
		Total	Hombres	Mujeres	
Censo 1976					
Total	2.700.155	63.21	75.84	51.38	24.46
Urbano	1.164.268	84.86	93.76	76.83	16.93
Rural	1.535.887	47.05	62.9	31.77	31.13
Censo 1992					
Total	3.722.699	79.99	88.16	72.31	15.85
Urbano	2.223.420	91.1	96.24	86.48	9.76
Rural	1.499.279	63.52	76.86	50.07	26.79
Censo 2001					
Total	5.047.139	86.72	93.06	80.65	12.41
Urbana	3.262.226	93.56	97.52	89.99	7.53
Rural	1.784.913	74.23	85.58	62.09	23.49

Fuente: INE. CNPV 1976, 1992, 2001

Cuadro 39

Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más por sexo según área 1992 – 2001

Área y grupo de edad	Población de 15 años y más	Tasa de analfabetismo			Diferencial entre Hombres y Mujeres
		Total	Hombres	Mujeres	
Censo 1992					
Total	3.722.699	20.01	11.84	27.69	-15.85
Urbano	2.223.420	8.9	3.76	13.52	-9.76
Rural	1.499.279	36.48	23.14	49.93	-26.79
Censo 2001					
Total	5.047.139	13.28	6.94	19.36	-12.41
Urbano	3.262.226	6.44	2.48	10.01	-7.53
Rural	1.784.913	25.77	14.42	37.91	-23.49

Fuente: INE. CNPV. 1992, 2001.

Cuadro 40

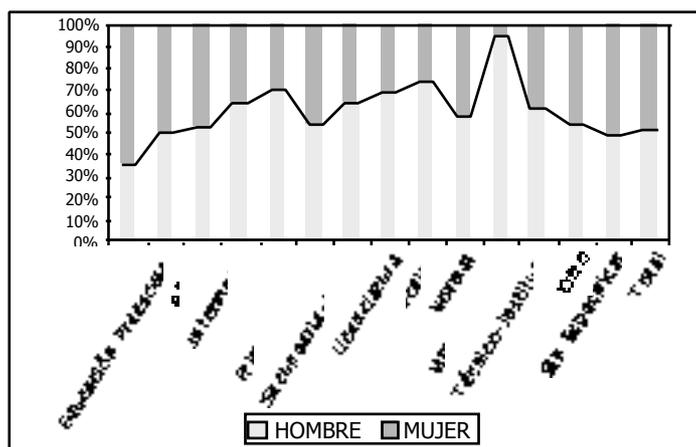
Población de 19 y más años por área según nivel de instrucción más alto alcanzado. 2001

	TOTAL	%	URBANO %	RURAL %
TOTAL	4.355.175	100.0	64.1	35.9
Hombres	2.119.098	100.0	62.2	37.8
Mujeres	2.236.077	100.0	65.9	34.1
NINGÚN NIVEL	605.177	100.0	30.9	69.1
Hombres	163.444	100.0	24.3	75.7
Mujeres	441.733	100.0	33.4	66.6
PRIMARIA	1.847.585	100.0	51.7	48.3
Hombres	909.258	100.0	44.0	56.0
Mujeres	938.327	100.0	59.0	41.0
SECUNDARIA	1.101.230	100.0	84.0	16.0
Hombres	625.161	100.0	80.2	19.8
Mujeres	478.069	100.0	89.0	11.0
SUPERIOR	544.045	100.0	92.2	7.8
Hombres	352.825	100.0	90.8	9.2
Mujeres	291.220	100.0	93.9	6.1
OTROS	134.229	100.0	91.5	8.5
Hombres	58.408	100.0	88.6	11.4
Mujeres	75.821	100.0	93.7	6.3
SIN ESPECIFICAR	22.909	100.0	40.3	59.7
Hombres	10.002	100.0	41.1	58.9
Mujeres	12.907	100.0	39.6	60.4

Fuente INE. CNPV.2001

Gráfico 4

Rural: Población de 4 años de edad y más por sexo según último nivel de instrucción aprobado. 2001



Fuente: Elaborado sobre datos. INE. CNPV 2001

La cobertura bruta por nivel de educación plantea un total de 88.4%. Corresponde a cobertura femenina el 87.1% y la masculina al 89.7%. En el ciclo inicial se tiene un total de 48.6%, con una cobertura femenina del 49,3% y masculina del 47.8%. La cobertura total en el ciclo primario es de 108.4%, con alcance de la cobertura femenina 107.3% y masculina 109.5%. En Secundaria es el total de 66.8%, femenina 63.8% y masculina 69.8%. (INE.CNPV.2001)

La población, según el nivel de instrucción más alto alcanzado para el 2001, presenta un cuadro que verifica que en el área urbana se encuentra la población femenina y masculina con mayores

niveles de instrucción en los grados superiores a partir de secundaria.

La tasa de asistencia medida en la población de 6 a 19 años presenta un crecimiento y una relación cuantitativa de mayor asistencia favorable a la población masculina. En 1992 era de 72.32, con una distribución de 74.65% hombres y 69.95 mujeres. En el 2001 es del 79.71%, con el 81.05% de hombres y el 78.32 de mujeres. Este incremento ha significado también el acortamiento de la diferencia entre hombre y mujeres. En el área rural es de 74.72%, con el 76.41 hombres y el 72.88 mujeres. Para ambos casos es casi un cuarto de la población que no asiste, y se encuentra mayor inasistencia de mujeres.

Cuadro 41

Bolivia: Tasa de asistencia escolar de la población de 6 a 19 años de edad por sexo según CENSO DE 1976, 1992 Y 2001

Censo y area	Población de 6 a 19 años			Tasa de asistencia escolar			Brecha (Hombre-Mujer)
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	
CENSO 1976	1,542.436	762.082	780.354	61.42	55.97	66.75	10.78
Área Urbana	674.694	339.164	335.530	73.03	69.74	76.36	6.62
Área Rural	867.742	422.918	444.824	52.55	45.14	59.62	14.48
CENSO 1992	2,152.439	1,067.113	1,085.325	72.32	69.95	74.65	4.70
Área Urbana	1,256.846	634.708	622.138	79.28	77.39	81.21	3.82
Área Rural	895.593	432.405	463.188	62.56	59.02	65.86	6.84
CENSO 2001	2,746.050	1,352.647	1,393.403	79.71	78.32	81.05	2.73
Área Urbana	1,718.234	863.389	854.845	82.68	81.40	83.97	2.57
Área Rural	1,027.816	489.258	538.558	74.73	72.88	76.41	3.53

Fuente: INE.2003b

7.1. Educación superior

El aumento del ingreso de las mujeres a la universidad ha sido sostenido con la modificación de la estructura de participación en la educación universitaria. Las carreras tradicionalmente masculinas y femeninas han ido cambiando su composición y es un proceso en curso. Hay algunas que han mantenido ese perfil como Trabajo Social, Enfermería y Nutrición, Diseño de interiores, y en el caso de las carreras masculinas algunas carreras de Ingeniería como Civil, Electrónica, Eléctrica, como veremos en el análisis de la matriculación estudiantil.

La recomposición de la población estudiantil por sexo, en sus variaciones, ha ido conformando carreras mixtas como Medicina, varias ramas de Ingeniería, Derecho, Economía. En cada universidad se dan diferentes situaciones debido a múltiples factores, entre los que podemos encontrar que el acceso de las mujeres esta definido por las formas simbólicas que han adquirido las carreras en las nuevas organizaciones de las proyecciones de vida, en el mercado de trabajo, sus aperturas y restricciones en medios y entornos ciudadanos y regio-

nales específicos y la participación económica de las mujeres en la familia.

El fenómeno de recomposición por sexo no se dio en las carreras tradicionalmente femeninas, no registrándose un cambio en el comportamiento de hombres para ingresar a estas. Para este hecho, intervienen factores como la concepción acerca de la invariante esencia femenina de la profesión, el status de la disciplina, las proyecciones y expectativas respecto a la jerarquía y el estatus ocupacional y los niveles salariales. Todos estos factores intervienen para que estas carreras no sean elegidas por los hombres, esta es una línea a ser corroborada con futuras investigaciones.¹⁸

Las expectativas de profesionalización para las mujeres en las familias son crecientes, fundamentalmente para los estratos sociales medios. Las decisiones familiares, donde sus miembros tengan niveles superiores de educación no establecerían diferenciaciones por sexo a la hora de apoyar a sus hijos e hijas en su profesionalización; no obstante este tema merece un mayor análisis, al encontrarse casos en lo que el estudio es valorado para cualificar sus roles femeninos en el ámbito de la reproducción familiar.

Cuadro 42

Proyección de la población en edad de ingreso a la universidad según sexo 18 a 22 años

Población	Año					
	1992		1997		2002	
		%		%		%
Total	70.391	100	88.000	100	115.000	100
Hombres	37.024	53	46.286	53	58.650	51
Mujeres	33.367	47	41.714	47	56.350	49

Fuente: INE CNPV 2001

7.2. Políticas, programas y proyectos

La segunda generación de reformas estructurales del PAE da lugar a la Reforma Educativa que es impulsada para superar los déficits educativos y las brechas entre la educación urbana y la

rural, además de incorporar la educación bilingüe y la transversal de género con fines del logro de la equidad en el sistema de educación boliviana.

En el 2001 se impulsa el Proyecto de Acceso y per-

¹⁸ El ingreso de hombres a Carreras tradicionalmente femeninas, corresponden, en reiterados casos, a estratos de bajos ingresos, aspecto que se encuentra vinculado a expectativas de ascenso social en cuanto a la profesionalización universitaria.

manencia de las niñas rurales a la escuela, que contempló una fase de investigación en 50 municipios del país y el diseño del proyecto para promover y garantizar el acceso y permanencia. Complementariamente se ha trabajado con autoridades municipales y escolares para la información sobre los resultados del estudio y la coordinación para impulsar políticas y acciones municipales. La

incidencia del proyecto para reducir las asimetrías es difícil de precisar por su corta data. Pero se puede afirmar que el achicamiento de la brecha educativa en razón de género obedece a diversos factores asociados a las exigencias de inserción laboral de las mujeres y la modificación de los patrones de los proyectos de vida expectables para las mujeres.

Cuadro 43

ONGs

ONGs	Lugar
CEBIAE	La Paz
Educación Radiofónica de Bolivia ERBOL	La Paz
Secretariado Nacional de Pastoral Social. SENPAS	La Paz
CARE Bolivia	

Fuente: INE CNPV 2001

También existen redes como la REPEM, Red de Educación Popular entre Mujeres que agrupa a 172 organizaciones e instituciones de América Latina y el Caribe. Actualmente el Consejo de Internacional de Educación para Personas Adultas ICAE, esta haciendo un seguimiento de indicadores de género en 16 países en los que se encuentra Bolivia.

8. AUTONOMÍA PERSONAL Y FAMILIAR

Un fenómeno con mayor incremento en estas dos últimas décadas, es la jefatura de hogar femenina que deviene de cambios en la situación conyugal, existe un aumento de la jefatura de hogar femenina del 24 % al 31%. Esta situación no ha cambiado la persistente y enraizada percepción social acerca de la autoridad y representación familiar, centrada en el hombre.

Los/as jefes/as de hogar alcanzan a un total nacional de 1654.863; corresponden el 70.5% a jefatura masculina y el 29.5% a jefatura de hogar femenina. En el ámbito rural, para el área, la jefatura femenina asciende al 25.4% y la masculina a 74.6%. En atención sólo a la jefatura de hogar fe-

menina total, la rural es del 32% y la urbana es de 68%.

Actualmente los nuevos modelos de familia muestran que la mayoría de las veces la jefatura de hogar recae en las mujeres, que en muchos de los casos son mujeres jóvenes y solteras.

9. DERECHO A LA TIERRA

El acceso de las mujeres a la titulación de tierras respecto a los hombres es inequitativa. Tan sólo un 6% de la población titulada son mujeres, frente a un 24% de hombres. Existen otras categorías de titulación, donde se contempla la titulación conjunta entre hombres y mujeres, que representa el 59%. La mayor porción de tierras se distribuyó a los indígenas bajo la categoría de tierras comunitarias de origen (TCO), donde la propiedad individual se invisibiliza totalmente.

Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria respecto al porcentaje de títulos obtenidos, muestran la siguiente información de acuerdo a años correlativos.

Cuadro 44.

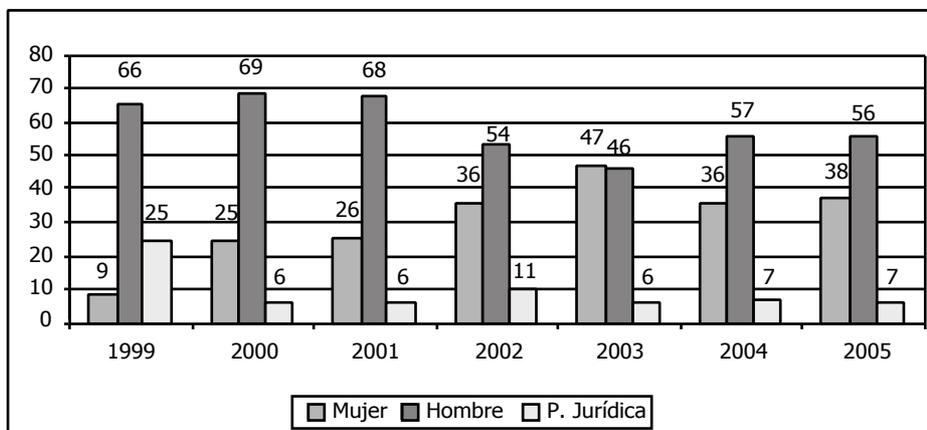
Títulos obtenidos

2004			
Género	Cantidad_Por_Género	Nro.Títulos	Superficie
Mujer	552	522	35.072,45
Mujer, Varón	1512	604	67.701,70
Persona Jurídica	225	224	717.219,84
Persona Jurídica, Varón	2	1	2.609,10
Varón	1866	1756	217.178,52
Totales	4157	3107	1.039.781,60
2005			
Género	Cantidad_Por_Género	Nro.Títulos	Superficie
Mujer	128	123	7.872,33
Mujer, Persona Jurídica, Hombre	24	3	6.238,46
Mujer, Hombre	239	89	4.232,13
Persona Jurídica	38	38	47.966,66
Hombre	321	316	14.761,69
Totales	750	569	81.071,26

284

Gráfico 5

Porcentaje de títulos por gestión y género



Fuente: INRA 2005.

Bibliografía

Todos los datos fueron extraídos de:

- Viceministerio de la Mujer
- Encuesta Nacional de Demografía y Salud
- Instituto Nacional de Estadística
- Documentos de la Coordinadora de la Mujer
- Sistema de información para la Vigilancia Ciudadana
- Corte Nacional Electoral
- PNUD
- Viceministerio de la Presidencia
- Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores
- Viceministerio de Participación Popular
- CIDEM
- Fundación La Paz
- Casa de la Mujer
- Dirección Nacional de la Policía Técnica Judicial
- Ministerio de Salud y Deportes
- Ministerio de Educación
- Secretaria del Consejo de la Judicatura
- Tijaraipa

Instituciones afiliadas a la Coordinadora de la Mujer

- _ AIPE
- _ Asociación Guías Scouts
- _ CENTRO GREGORIA APAZA
- _ CIES
- _ CIPCA
- _ OMAK
- _ PRO MUJER
- _ TAHIPAMU
- _ CEDEFOA
- _ FUNDACION LA PAZ
- _ CEPROMIN
- _ PROCOSI
- _ CIASE
- _ CASA DE LA MUJER
- _ CCIMCAT
- _ CEDETI
- _ CIAC
- _ ECAM
- _ Programa de la Mujer Fundación Solon
- _ IFFI
- _ Centro Juana Azurduy
- _ OMED
- _ CCIMCA
- _ COOMUJER – BENI

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE TIERRAS BAJAS EN BOLIVIA



Autor: CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS E INVESTIGACIÓN SOCIAL (CEJIS)

INTRODUCCIÓN

Este documento es una contribución para el informe alternativo que se presenta desde las ONGs de Derechos Humanos de Bolivia y organizaciones sociales. El propósito central, es brindar un panorama general de la situación de los DESC de los pueblos indígenas y población campesina de tierras bajas. Se hará énfasis en la tierra, territorio y otros derechos conexos.

La primera parte se refiere al contexto y antecedentes del proceso agrario. Allí se muestran una serie de problemas estructurales de la sociedad y el Estado boliviano como determinantes en la precaria situación de la población indígena y campesina del país; y por consiguiente, su incidencia negativa en la protección y defensa de los derechos humanos: en especial, los económicos sociales y culturales.

La segunda parte hace una caracterización acerca de las diferentes maneras como la aplicación del proceso agrario repercute negativamente en los DESC de los pueblos indígenas y población campesina.

En los siguientes apartes se hacen breves aportes sobre el derecho a la trabajo, la salud, vivienda, educación y acceso a la justicia; y para finalizar se presentan cinco casos ilustrativos de violación de derechos humanos vinculados con el derecho a la tierra¹.

1. CONTEXTO Y ANTECEDENTES DEL PROCESO AGRARIO ²

La situación actual de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) de la población indígena y campesina de tierras bajas de Bolivia³, como grupo diferenciado de la sociedad nacional, es necesario enmarcarla en la relación existente entre la estructura de tenencia de tierras en sus zonas de origen y la acumulación de poder económico, las relaciones sociales y culturales y el control sobre el aparato estatal que los grupos de poder regional y nacional han ejercido secularmente.

La Reforma Agraria de 1953 se proponía la redistribución de tierras afectando los latifundios: Operando el principio de que *“la tierra es de quien la trabaja”*; la eliminación de régimen servidumbral para incorporar la fuerza de trabajo al mercado laboral; el incremento de los niveles de producción y productividad; la redistribución de la población, etc.⁴

La afectación de los latifundios se implementó sólo en la región andina del país, donde además la subdivisión progresiva debido a la transmisión de padres a hijos de las tierras entregadas achicó las parcelas pasándose al minifundio, actual situación de tenencia de tierras.

Para el Oriente boliviano se planteó la transformación de la hacienda tradicional en empresas modernas, declarándolas inafectables en su ex-

¹ Este informe fue elaborado por Leonardo Tamburini coordinador del Programa de Territorio del Cejis y Ma. Del Pilar Valencia asesora en Derechos Humanos Indígenas del S.N.V. Colaboraron con información: Noel Coronado, Javier Aramayo, y Oscar Vargas.

² ROMERO, Carlos. “La Reforma Agraria en Las Tierras Bajas de Bolivia” En Artículo Primero. Reforma Agraria 50 Años –TCO y Tierras campesinas- Cejis. Octubre de 2003. Págs. 53-84

³ La macro región que se denomina Tierras Bajas en Bolivia comprende los 2/3 del territorio nacional, y está ubicada en el oriente del país, a una altitud inferior a los 500 m.s.n.v. El análisis a que hace referencia este documento se refiere a los departamentos de Santa Cruz, Beni, y norte de La Paz y el Pando.

⁴ ROMERO, Carlos. Op. Cit. Pág. 61.

tensión y régimen laboral. Esto permitió generar un sistema neolatifundinario que concentró aún más los poderes económico, político y social en una pequeña élite regional. Esta situación se profundizó con el otorgamiento de varias decenas de millones de hectáreas a favor de un nuevo supuesto empresariado agroindustrial, el cual se vio fortalecido con créditos que en muchos casos no fueron honrados y debieron ser absorbidos por el Estado.

En esta región del país, la Reforma Agraria sometió al campesinado y pueblos indígenas a una interdicción formal, pues se negó legalmente el reconocimiento y respeto de su derecho a la tierra y sus particularidades culturales. Esto permitió que los territorios ancestrales de los pueblos indígenas fueran sometidos al acaparamiento indiscriminado de ganaderos y agroindustriales, y la redistribución de los mismos bajo el paradigma del desarrollismo capitalista del aprovechamiento intensivo de la tierra.⁵

Esta situación se ilustra claramente con lo sucedido al pueblo guaraní en la región del Chaco. Allí, de 13 millones de hectáreas que comprende la eco región chaqueña boliviana, más de 10 millones fue acaparada, vía dotación agraria o de facto durante los 50 años que duró la Reforma por ganaderos venidos de Sucre y Santa Cruz, fundamentalmente. El pueblo guaraní quedó en algunas zonas con comunidades de exigua extensión lo que obligó a migrar a las ciudades o países limítrofes así como en otros casos, existen familias que hasta hoy viven en estado de cautiverio (esclavitud) producto de las varias formas de enganche y peonazgo por deudas que las mantienen cautivas en haciendas ganaderas.⁶

En el Norte Amazónico, la Reforma nunca llegó a afectar la realidad agraria configurada a partir del sistema cauchero-barraquero, por el cual decenas de miles de indígenas y campesinos prestaron su fuerza de trabajo, en la mayoría de los casos hasta la muerte, para la extracción de la goma elástica. Este sistema se mantiene vigen-

te desde fines del Siglo XIX hasta la fecha. Esta situación hizo que 240 familias de empresarios barraqueros concentraran, hasta el año 2000, 3.4 millones de hectáreas aproximadamente, en la forma de barracas.

Como producto de la movilización social de amplios sectores rurales del país, en 1996 se expidió la última ley 1715 del 18 de octubre de 1996, conocida como la Ley INRA: Estableció un proceso de saneamiento y titulación de tierras con la finalidad de desconcentrar la tierra y redistribuirla entre quienes no la tienen o la poseen insuficientemente; además de devolver los territorios ancestrales a los pueblos indígenas de las tierras altas y bajas del país.

Grande ha sido la frustración del movimiento campesino e indígena frente a sus expectativas de redistribución de la tierra con justicia social, y el acceso a bienes y servicios necesarios para el goce de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Hoy, a dos años de cumplirse el plazo previsto para la conclusión del saneamiento, la aplicación de la Ley INRA ha sido prácticamente un fracaso. El escaso avance del 13% sobre las metas propuestas, no garantiza el acceso a la tierra de los sectores marginados, aunque si ha contribuido a legalizar la ilegítima monopolización de la propiedad a favor del sector latifundinario y empresarial.

Esta situación se ha agravado en los últimos 20 años a raíz de un nuevo fenómeno: el narcotráfico, que nació y se ha fortalecido merced a la alianza o complicidad de los grupos de poder dominantes. Son varias las consecuencias: De un lado, la distorsión en la tenencia de la tierra, la producción, la comercialización y de otro lado la violencia.

Otro factor que ha incidido en estos pobres resultados es la corrupción de funcionarios, tanto del -INRA- como del Tribunal Agrario Nacional,

⁵ ALMARAZ, Alejandro (Coordinación y redacción). "Tierras Comunitarias de Origen. Saneamiento y Titulación. Guía para el patrocinio jurídico". Cejís-Iwgia. Santa Cruz, 2002.

⁶ VALDEZ, Miguel y ROJAS Juan Carlos. "A medio camino: La Reforma Agraria en el Chaco" En Artículo Primero. Reforma Agraria 50 Años -TCO y Tierras campesinas- Cejís. Octubre de 2003. Págs. 349-364.

quienes incumplen los procedimientos o los aplican irregularmente en detrimento de los derechos indígenas y campesinos.

Ante la ineficacia del Estado para cumplir con las metas de la reforma agraria, numerosas familias han procedido a ocupar tierras fiscales o latifundios que no cumplen función económica y social, los cuales carecen, además, de titulación legal (ya sea por ocupaciones fraudulentas o títulos falsos), y ni siquiera son ocupados por quienes dicen ser sus propietarios o se hallan en estado de abandono e improductividad.

Adicionalmente y ante la conducta omisiva y cómplice del Estado, al problema de la estructura agraria, se suma la grave afectación del medio ambiente por prácticas inadecuadas de aprovechamiento de la tierra y recursos naturales por parte de los latifundistas, agro empresarios y empresas madereras, quienes en incumplimiento de la normatividad ambiental nacional e internacional arrasan indiscriminadamente con recursos naturales, generan erosión genética, de suelos, contaminación y deterioro de los ecosistemas nativos.

Para enfrentar esta problemática el Estado boliviano, acusa actualmente dos grandes problemas: De un lado, si bien cuenta con un marco jurídico adecuado que responde a las necesidades nacionales de redistribución, se vienen aprobando un conjunto de normas de contrarreforma agraria que pone al borde de la modificación de los principios fundamentales del marco normativo. Y de otro lado, la institucionalidad que ha manejado arbitrariamente el tema (sus estructuras han sido permeadas por los grupos de poder quienes las ponen a su servicio y son en gran medida), es la responsable de los magros resultados en el proceso de titulación de tierras.

Cabe resaltar que, de todos modos y aunque de manera transitoria, se han realizado algunos cambios institucionales después de los sucesos

de octubre 2003, con la intención de corregir algunos de los problemas que aquí se plantean; los mismos que se implementan, con grandes dificultades producto de la falta de voluntad política de las más altas esferas de poder.

La tendencia de la política gubernamental que se evidencia cada vez con más claridad es una salida que viabilice un mercado de tierras, en sustitución de las normas de reforma agraria. En este contexto, es de temer también que la agudización del conflicto y una solución del mismo por vías no consensuadas se pueda imponer, tal como se ilustrará posteriormente en este informe.

Finalmente las movilizaciones de enero 2005 conducidas por los llamados "comités cívicos"⁷, en especial por el de Santa Cruz están a punto de imponer su propia "agenda" con la demanda de autonomías departamentales; uno de sus objetivos centrales es la redefinición del marco normativo y administrativo de la Constitución Política del Estado, al margen del escenario de la Asamblea Constituyente⁸. Lo preocupante aquí es que esta propuesta, lejos de tratarse de una profundización de la institucionalidad democrática del Estado, propende la modificación regresiva de los principios constitucionales con relación a la tenencia, uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Es decir, pretende dejar intacta la tenencia latifundiaria de tierras heredadas de la colonia y proteger la entrega de los recursos naturales (gas y petróleo) que se operó en la década de 1990 en favor del capital transnacional. Situación que pretende ser modificada con la aprobación de la nueva ley de hidrocarburos y consolidada definitivamente en la Asamblea Constituyente.

2. PROCESO AGRARIO Y SU RELACIÓN CON LOS DESC⁹.

La violación de los DESC de la población indígena

⁷ Entidades civiles constituidas por organizaciones sociales y empresariales que tienen por objeto el velar por los intereses regionales. En el Oriente, si bien abanderaron en los años 50 la lucha por las regalías petroleras para los departamentos productores, se han funcionarizado como refugio de gran parte de las fuerzas tradicionales desplazadas en octubre de 2003 por los movimientos sociales.

⁸ Demanda central en la llamada "agenda de octubre"

⁹ Los datos cualitativos de todo el documento son producto de la experiencia de asesoría legal en los procesos de saneamiento y titulación de tierras a favor de pueblos indígenas y comunidades campesinas de tierras bajas de Bolivia. Este trabajo es realizado por el equipo de abogados del Programa Territorio del Cejjs.

na y campesina en tierras bajas se expresa de diferentes maneras: Por la inobservancia de normas y corrupción, la emisión de normas técnicas para la obstrucción de los procesos agrarios, la dilación en la aplicación de los trámites, conciliaciones sobre derechos fundamentales promovidas por el Estado, corrupción del sistema administrativo y judicial agrario, así como la criminalización y estigmatización de la protesta social.

A continuación se hace una caracterización de cada una de estas situaciones y la forma como influye en los derechos humanos de la población indígena y campesina de tierras bajas bolivianas.

2.1 PROCESO AGRARIO: PROBLEMAS ESTRUCTURALES - INOBSERVANCIA DE NORMAS Y CORRUPCIÓN

290

Otorgamiento de concesiones sobre RRNN en territorios indígenas y áreas campesinas en violación a convenios internacionales: El Estado boliviano, a través de sus órganos administrativos, hizo entrega a empresarios privados, vía concesiones, derechos forestales, mineros y petroleros en territorios indígenas reconocidos por la Constitución Política del Estado y las leyes. Todo esto, sin consulta previa a los pueblos nativos y en violación a sus derechos ancestrales sobre la tierra, el territorio y las prioridades de acceso, uso y aprovechamiento de los recursos naturales allí existentes. Así lo establece el Convenio N° 169 de la OIT.

Los diferentes procesos que han iniciado las organizaciones indígenas para recuperar las áreas concesionadas ante el Estado no han dado los resultados esperados y éstas siguen en poder de los concesionarios. El Estado rechaza las peticiones de devolución, no obstante haber sentencia de la Corte Suprema de Justicia¹⁰ y viene dando unos argumentos que ya fueron objeto de la causa resuelta, que establece la prevalencia legal de la titulación de los territorios afectados vía saneamiento agrario y reducción de las

concesiones sobrepuestas (como establece la legislación agraria en materia).

Existen actualmente, y de desde 1997 más de 2.000.000 has de tierras forestales concesionadas al interior de territorios indígenas en la zona del Oriente. Los territorios afectados son: Monte Verde (20%), Guarayos (50%), Bajo Paraguá (30%), Esecatato auna Kiix (90%), en el Departamento de Santa Cruz. Lo mismo sucede con las comunidades indígenas y campesinas que habitan el Departamento de Pando, en el Norte Amazónico del país, donde existen comunarios cuyas viviendas han quedado dentro de las concesiones forestales.

Validación de documentos de propiedad fraudulentos: Se tiene probado que, en gran parte de las áreas que fueron objeto del proceso de saneamiento agrario, terratenientes que poseen documentación fraudulenta, con la complicidad de las autoridades administrativas, han acaparado grandes extensiones de tierras. Se impide así que el Estado las pueda recuperar, para ser redistribuidas entre indígenas y campesinos sin tierra. Este proceso ha sido sistemático y estructural durante décadas en la región oriental del país. Los documentos fraudulentos han sido "legalizados" por el Instituto Nacional de Reforma Agraria -INRA- e incluso tribunales de justicia a través de un mal aplicado proceso de saneamiento.

Son ilustrativos los casos de saneamiento de propiedades agrarias que fueron objeto de denuncias por parte del Movimiento Sin Tierra en Santa Cruz y el Chaco, donde se pudo demostrar esta práctica en los predios "San Cayetano", "La Luna" (Santa Cruz), "Pananti", "Tatí", "Los Naranjos" (Chaco).

Presiones e irregularidades en las pericias de campo: En esta etapa legal del proceso de saneamiento, el INRA efectúa en campo la verificación de elementos para probar el cumplimiento del principio constitucional de que "la tierra es para quien la trabaja", que es el funda-

10 Sentencia de fecha 5 de mayo de 2000; José Bailaba Parapaino y otros en representación de los pueblos Chiquitano y Guarayo contra las resoluciones administrativas de la Superintendencia Forestal que otorgan las concesiones forestales a favor de empresas madereras. (13 concesiones por 630.000 has aprox.).

mento para reconocimiento y el respeto de la mediana propiedad (51 has – 2.500 has) y la empresa agropecuaria (2.500 has – 50.000 has). La Ley 1715 y su decreto reglamentario establecen que debe hacerse un levantamiento de mejoras a detalle en campo (casa, galpones, ganado, etc.). Sin embargo, esta etapa ha sido permanentemente boicoteada por los terratenientes en complicidad con el INRA, con la intención de alterar los resultados a favor de los primeros.

En ocasiones se ha registrado que el trabajo en campo no se ha hecho, o se ha realizado sin la intervención de los interesados por falta de garantías o información oportuna. Estas circunstancias han propiciado la introducción de datos falsos en los formularios respectivos.

En otros casos, como por ejemplo, el Saneamiento Comunidades Campesinas del Norte Amazónico o de la zona guaraní del Chaco, el control social sobre el proceso agrario es muy bajo. Se aprovechan las relaciones de subordinación, compadrazgo, dependencia económica y política para ejercer presión contra los campesinos e indígenas, con el fin de obstaculizar la aplicación estricta de las normas. Estas situaciones han llevado a que en la actualidad se haya formalizado la tenencia inequitativa de tierras en varias zonas del país, por la vía de la consolidación de grandes extensiones de tierras para latifundistas y hacendados en el Chaco y para barraqueros en el Norte Amazónico.

Sustitución de la verificación en campo por documentos de gabinete: Para legalizar el aparamiento, funcionarios del INRA dan validez como prueba plena, a varios documentos presentados por los terratenientes para poder demostrar mejoras, cultivos o hatos ganaderos inexistentes en sus predios. Uno de los casos más representativos es el de los certificados de vacunas para la fiebre aftosa de ganado que se registran en curso del proceso de saneamiento agrario.

Estos certificados son emitidos por una institución estatal sanitaria dependiente del Ministerio de Asuntos Campesinos Ganadería y Desarrollo Rural, que funciona en coordinación con las asociaciones locales y federaciones departamenta-

les de ganaderos para el franqueo y control de tales certificaciones. Dichas asociaciones y federaciones representan a los medianos y grandes propietarios que pretenden tierras dentro de los territorios indígenas y áreas de ocupación campesina en los diferentes lugares del país. Es evidente en este caso el conflicto de intereses que interfiere en la transparencia de los procedimientos.

De este modo se acredita la existencia de más ganado del que en realidad poseen, pues se hacen constar cantidades falsas de vacunación. El INRA, que conoce esta realidad, obvia el conteo de ganado en terreno para probar la cantidad supuestamente existente en el predio. Esta práctica ha posibilitado por ejemplo, que al Pueblo Guaraní, de 3.291.204 hectáreas demandadas en sus 13 áreas en el Chaco, solo se le haya reconocido en títulos 697.000 hectáreas (6%). (Territorio Indígena Guaraní de Isoso, Charagua Norte y Sur, entre otros).

Violación del derecho de acceso a la información: Bajo la excusa de que la información solicitada se refiere a tierras fiscales “prohibidas”, en reiteradas ocasiones instituciones como el INRA han negado información y documentación requerida por indígenas y campesinos sobre áreas forestales, de uso y acceso histórico de los pueblos indígenas o de actual o potencial asentamiento de campesinos sin tierra. Da fe de ello el Movimiento Sin Tierra de Santa Cruz.

Otra manera de negar la información es otorgarla, pero de forma distorsionada y errónea, con la finalidad de confundir y distraer a los sectores y resguardarla para licitaciones a empresas madereras, o a favor de terceros cuyos intereses impiden la afectación de la tenencia latifundiaria de tierras en el país.

Violación del derecho a la igualdad: En el acceso a las instancias administrativas se les exige a campesinos sin recursos y que en muchos casos no dominan el español, memoriales de abogado para acceder a cualquier petición; o se solicita el pago de sus trámites, así como la elaboración de complicados mapas y requisitos para regularizar sus derechos agrarios, no obstante los principios de gratuidad y ausencia de formalismo, entre otros.

Se tienen indicios que en las instancias jurisdiccionales se ha favorecido a terratenientes con poder, quienes cuentan con abogados fuertemente pagados, y además tienen acceso a canales internos de estas instancias para obtener trato favorable en desmedro de los derechos de indígenas y campesinos inmigrantes de la región andina u originarios de las tierras bajas.

Como consecuencia de estas conductas se violan los derechos a la no discriminación, a la integridad física y moral, a la tierra, el territorio y que además irregularmente los recursos naturales, al acceso a la información, a la igualdad ante la Ley, a la defensa, identidad étnica y cultural, así como al respeto a las formas de organización social.

Falta de documentos de identificación y personerías jurídicas: Para ser reconocidos como sujetos de derecho, y por lo tanto, recibir títulos de propiedad se requiere la expedición de carnés de identificación, sin embargo, gran parte de la población carece de ellos. No existe una política de gobierno para subsanar esta situación. En consecuencia, muchas familias campesinas están impedidas a acceder a programas de reforma agraria a raíz de esta situación.

Con el fin de impedir la intervención de las organizaciones campesinas, centrales o autoridades indígenas, se les obstaculiza o retarda injustificadamente la expedición de sus personerías jurídicas, que les habilitan para representar a sus asociados ante las instancias administrativas y judiciales correspondientes. De ello ha sido víctima el Movimiento Sin Tierra del Chaco, entre otras.

2.2 EMISIÓN DE NORMAS TÉCNICAS PARA LA OBSTRUCCION O FRACASO DEL PROCESO AGRARIO

Decreto de consolidación de barracas castañeras sobre áreas indígenas y campesinas: En la zona del Norte Amazónico del país, comunidades campesinas y territorios indígenas adelantan el proceso de regularización de sus tierras en aplicación de la normativa agraria la cual, si fuese correctamente aplicada, debiera romper la estructura concentrada de tierras y

recursos naturales y el régimen servidumbral de trabajo en los establecimientos para indígenas y campesinos donde se explota el caucho y la castaña.

No obstante ciertos avances a favor de indígenas y campesinos en este aspecto, en algunas áreas, estos pretenden ser desconocidos por los barraqueros afectados; como resultado de la presión de estos últimos, en junio de 2004 el gobierno aprobó el decreto supremo 27572, que posibilita la conversión de las ex barracas del caucho y de la castaña a concesiones forestales con la intención de consolidarlas y legalizar su situación como fundos rurales.

Esta consolidación se lleva adelante, a pesar de los conflictos subsistentes, tales como la superposición de áreas de aprovechamiento, y la férrea oposición de parte de las comunidades campesinas e indígenas que, como lo han manifestado en innumerables ocasiones, desean librarse del régimen de opresión y marginación al que están sometidas desde inicios del siglo XX.

A lo anterior, se le debe sumar que en gran parte de las áreas objeto del proceso de regularización de tierras campesinas en el Norte Amazónico, las anomalías del proceso han hecho que concesiones forestales madereras y ganaderos grandes han consolidado áreas pertenecientes a las comunidades.

Decreto de exención de patente forestal para empresas madereras: En mayo de 2003 el presidente Sánchez de Lozada emitió del decreto supremo No. 27024 que violando la Ley Forestal y la Constitución Política del Estado, estableció un mecanismo para evitar la caducidad y reversión de concesiones forestales por no pago de patente, que más del 70% de los concesionarios madereros adeudaban al Estado por una suma superior a 10 millones de dólares americanos.

Con esta medida, se posibilitó que la deuda señalada sea prorrogada indefinidamente; impidiendo que cientos de miles de hectáreas puedan ser revertidas y recuperadas por el Estado y redistribuidas o entregadas en propiedad colectiva o concesión sin licitación para indígenas de

los bosques tropicales o campesinos sin tierra. También se incorporó una disposición que modifica el régimen de cálculo de patente, por medio de ella los empresarios madereros que no hagan aprovechamiento forestal pueden mantener sus concesiones.

Estas disposiciones establecen, en contra de la Ley Forestal No. 1.700, un régimen económico inequitativo y discriminatorio respecto a las unidades productivas forestales colectivas o individuales pequeñas, puesto que el régimen de patente empresarial establecido por la Ley 1.700 establecía una diferencia importante (70%) que en este momento ha quedado igualada.

Planes de Ordenamiento sustitutos a la verificación de campo: El Estado ha optado en casos de flagrante violación de derechos constitucionales por soluciones que formalicen las violaciones en las diferentes fases del proceso agrario. En 2003 se introdujo la Disposición Adicional Segunda en la ley tributaria No. 2493, que no fue consultada con la población indígena y campesina.

Con el fin de evadir el cumplimiento de la función económica y social de la propiedad, dicha norma sustituye el trabajo de campo (las pericias) por la realización de un Plan de Ordenamiento Predial (POP), que sería efectuado por un consultor independiente y no estaría sujeto a prácticamente ningún control legal ni social.

En la práctica el Plan posibilitaría a los terratenientes consolidar sus tierras con la sola presentación del Plan y sin necesidad de que el INRA baje al terreno a verificar la veracidad de lo que se establece en el POP. Esta disposición arbitraria e inconstitucional, ante las denuncias, fue consultada por el nuevo Presidente ante el Tribunal Constitucional. La consulta ha sido rechazada por el Tribunal en noviembre 2004 porque el jefe del Ejecutivo no cumplió con "requisitos formales" y la demanda ha sido dada por "no presentada". La reglamentación de esta disposición legal, para que se la efectivice, es una de las principales demandas del movimiento "autonomista" del comité cívico de Santa Cruz a favor de los intereses de terratenientes y hacendados latifundistas.

2.3 DILACIÓN EN LA APLICACIÓN DE LOS TRÁMITES

Retraso indefinido en la identificación de tierras disponibles: Esta conducta omisiva de los funcionarios es uno de los métodos más utilizados para minar la resistencia de las organizaciones y comunidades y del Movimiento Sin Tierra -MST- que tramitan la regularización de sus tierras y que en la actualidad enfrentan conflictos con terratenientes y ganaderos. Un ejemplo es la prolongada espera para la identificación de tierras fiscales que beneficiaría a asentamientos humanos rurales.

Cada uno de los pasos legales han sido sistemáticamente dilatados, en algunos casos hasta que existan "mejores condiciones para seguir". Es el caso del saneamiento del Pueblo Guaraní, donde el INRA, en complicidad con los ganaderos, esperaban la aprobación, que nunca se dio, de una norma que aumente la carga animal de ganado vacuno por hectárea, con la finalidad de que a través de este mecanismo pudieran justificar las grandes extensiones sin trabajo ninguno que éstos detentan dentro de los territorios ancestrales de aquel pueblo indígena.

Indefinición de derechos favorece soluciones violentas en beneficio de terratenientes: Ante las presiones de comunidades beneficiarias para lograr el avance de ciertos trámites que afectan los intereses de terratenientes, las autoridades dejan en el limbo el proceso, oportunidad que es aprovechada por los terratenientes para evitar los reclamos obvios de parte de los pueblos indígenas y campesinos perjudicados.

Similares casos se dieron con relación a la efectivización de medidas ejecutivas que den cumplimiento a resoluciones definitivas, como los desalojos y replanteos en los territorios indígenas del Norte Amazónico, todavía, después de 3 años de haber sentencias firmes favorables a la población campesina o indígena, éstas todavía no son ejecutadas. Las veces que las comunidades han logrado que las autoridades accedan a efectivizar las medidas, grupos armados de barraqueros castañeros o terratenientes han tomado acciones de amenazas, violaciones contra

comunarios o ataques contra los funcionarios de las instituciones que les apoyan (Por ejemplo a CIPCA o CEJIS).

La injustificada e ilegal dilación por parte de las autoridades administrativas ha sido aprovechada por los terratenientes, madereros o barraqueros quienes amedrentan o desalojan a la población rural o fabrican "pruebas" ficticias y extemporáneas o para la alteración de documentos para la "formalización legal" en predios donde no era posible consolidar las superficies pretendidas por sus detentadores.

2.4 CONCILIACIONES SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES PROMOVIDAS POR EL ESTADO

El Estado, en fases donde se definen derechos ha promovido y validado mediante actos administrativos, acuerdos entre terratenientes e indígenas y conciliaciones como una forma de alentar la cesión de derechos territoriales de los pueblos indígenas. Así se viabiliza la consolidación de espacios de terrenos a favor de terratenientes que no cumplen los requisitos para legalizar tierras acaparadas.

Mediante este procedimiento los indígenas y campesinos ceden a los terratenientes afectados, vía conciliación, las áreas que en aplicación correcta de la normativa agraria, debieran ser devueltas o consolidadas a las comunidades o familias interesadas.

Estas conciliaciones han sido promovidas en muchos casos combinándolas con acciones de amedrentamiento y violencia, donde el mismo Estado ha sido partícipe de las mismas o en otros, con la dilación que se mencionaba anteriormente. También se han aprovechado ciertas coyunturas donde comunidades fueron víctimas de ciertas dirigencias corruptas que se prestaron a estos actos.

Mediante estas prácticas, donde se ha podido observar la profundización de las diferencias históricas entre actores con la aplicación de una discriminación activa poniendo en el mismo nivel a terratenientes e indígenas, se ha provocado la cesión de áreas históricamente poseídas de los pueblos interesados a manos de empre-

sas madereras recientemente instaladas. El Estado propicia la negociación de derechos fundamentales y volverlos "disponibles" cual si fueran objeto de transacción o comercio.

No obstante, en el último tiempo y debido a la gran cantidad de denuncias surgidas desde las comunidades, la nueva administración interina del INRA y la Delegación Presidencial Anticorrupción, con muchas dificultades y bajo la presión de los sectores de terratenientes, están impulsando algunas investigaciones tratando de esclarecer estas "conciliaciones". Pero sobre éstas no existe seguridad que se llegue a la restitución de los derechos conculcados y a aplicar las sanciones correspondientes a los funcionarios implicados y a quienes han propiciado estas violaciones.

2.5 CORRUPCIÓN DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL AGRARIO

Copamiento de la institucionalidad administrativa agraria por grupos de poder terratenientes: Desde el año 1998 hasta el 2003 el INRA fue objeto de la corporativización cuando asumió la dirección nacional un ex director de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), uno de los grupos de poder que aglutina a los terratenientes del Oriente del país. Esta gestión ha sido, en gran medida, responsable del manejo arbitrario del proceso y de las graves violaciones a los Derechos Humanos que se denuncian en este informe.

Corroborar esta afirmación el hecho de que el único director titular que ha tenido el INRA es el señor René Salomón, quien fuera gerente de la CAO. Los magistrados del Tribunal Agrario Nacional (TAN) Joaquín Hurtado y Otto Reis, entre otros, fueron asesores la citada asociación y de la Federación de Ganaderos (FEGABENI) respectivamente.

Trámite y resolución de causas que contrarían actuaciones de otras autoridades administrativas: En ocasiones, cuando el saneamiento de la propiedad agraria es favorable a comunidades indígenas o sindicatos campesinos, los terratenientes y falsos propietarios han acudido a la Judicatura Agraria, que ha fallado

sin fundamentación legal o probatoria casos presentados.

La inobservancia del principio del informalismo para facilitar el acceso a la justicia y a una defensa justa en juicio, discrimina a los sindicatos de campesinos migrantes de las zonas altas del país. En ello influye también el perfil racista de los jueces de provincia, principalmente en las zonas de la región oriental.

Se pretende que las sentencias emitidas en estas circunstancias, tengan carácter definitivo y sustituyan los resultados a los que se llegue vía proceso de saneamiento agrario, provocándose un gran caos jurídico y confusión.

Emisión de sentencias violadoras de derechos fundamentales: Se tiene ya una práctica reiterada de parte del Tribunal Agrario Nacional en la emisión de sentencias que, tratándose de conocidos y poderosos terratenientes ilegales, son clara y flagrantemente violatorias de los derechos fundamentales de los indígenas.

Los magistrados relatores de estas sentencias, sobre quienes se sospecha han estado recibiendo dineros por la emisión de tales actos, también mantienen relaciones de amistad con los abogados de las partes. Estas prácticas ilegales han sido objeto de denuncias públicas y quejas ante el Defensor del Pueblo de Bolivia, quien recibió una dura respuesta de parte del Tribunal en defensa de sus sentencias.

Ha habido casos en los que, mediante amañados razonamientos jurídicos, el Tribunal Agrario ha hecho aparecer a los terratenientes como pequeños campesinos, pretendiendo obligar al fraccionamiento fraudulento de las grandes extensiones que poseen para su consolidación. En otras circunstancias ha sido el mismo INRA quien ha procedido de esta forma. También se desconocen pruebas oportunamente allegadas en los trámites administrativos que demostraban la inexistencia de mejoras y cultivos, obtenidas mediante métodos infalibles (como las imágenes de satélite), no obstante estos elementos de constatación estén establecidos en las normas pertinentes. Se hace caso omiso de

ellas para evitar que su utilización determine de la ilegalidad de falsas posesiones pretendidas.

Esto ha sucedido en concretamente en el caso del territorio indígena de Monte Verde, del pueblo chiquitano, denunciado en su momento por sus organizaciones indígenas, quienes incluso venían sufriendo la devastación de sus áreas tradicionales por parte de los terratenientes implicados y la persecución personal de dirigentes y asesores por parte de sicarios contratados.

2.6 CRIMINALIZACIÓN Y ESTIGMATIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

Descalificación de las demandas sociales y regionalismo exacerbado con el apoyo de medios controlados por grupos económicos: Dentro esta situación de violación de derechos humanos, los medios de comunicación controlados por empresarios ligados a la tierra, la madera y otras actividades económicas con intereses directos en el proceso agrario, promueven la descalificación sistemática de las demandas de los sectores sociales que denuncian las irregularidades señaladas más arriba y está siendo relanzada ahora con más fuerza y claridad en función al panorama planteado por el movimiento "autonomista".

Desde varios espacios de medios masivos de comunicación, los sectores de poder afectados por las denuncias de los sectores sociales, vienen sistemáticamente criminalizando las acciones de protesta considerándolas como atentados a "Santa Cruz" o señalan que las acciones de las organizaciones buscan fines político-partidistas. También se incita a la violencia contra los sectores sociales vinculados al agro, sobre todo contra campesinos de la zona del occidente, quienes ocupan áreas tropicales de reserva o zonas importantes para el cultivo de soya, calumniándoles sobre los inexistentes atentados contra "el medio ambiente". Esta descalificación se la ha venido utilizando para crear un clima de rechazo general a nivel de la opinión pública que justifica los desalojos violentos de campesinos y la quema de sus viviendas por parte de fuerzas de seguridad o de sicarios pagados por latifundistas.

Otro de los mecanismos de descalificación pública que se utiliza es la acusación a sectores campesinos pequeños, recientemente emigrados a la región Oriental, de ser "plantadores de coca" y por ende "narcotraficantes". También se profiere en su contra una serie de epítetos discriminatorios sobre su forma de hablar español -mezclada con su legua de origen, quechua o aymará- su forma de vestir, sus tradiciones, su cultura, e incluso de su higiene personal.

Esta estigmatización se la puede apreciar claramente también en el trato despreciativo y degradante que los dirigentes de los empresarios y el mismo Estado proporciona a los movimientos sociales, sobre todo el Movimiento Sin Tierra (MST) en función al origen étnico y social de sus integrantes.

En el caso del MST, la animadversión y por lo tanto el riesgo al que están sometidos es peor, puesto que no es aceptada la presencia de esta asociación, sobre todo en el Sur del país (región del Chaco) y el Norte de Santa Cruz. Se les descalifica bajo la denominación de "avasalladores de la propiedad privada" y delincuentes. Por otro lado la estigmatización pasa por deformar los hechos y atribuir legalidad de facto a los terratenientes reclamantes e ilegalidad supuesta respecto a los campesinos. Esto se complementa con campañas de radio y televisión.

Violencia armada: Como consecuencia de la inercia estatal, organizaciones como el MST han desplegado un conjunto de acciones de denuncia de flagrantes irregularidades que consolidan acaparamientos y que impiden la correcta aplicación del proceso las tierras en su favor.

Ilustra este fenómeno la situación de familias pertenecientes al MST, que como ya se dijo, han procedido a ocupar predios y latifundios acaparados ilegalmente, amparados frecuentemente con documentación irregular, que no cumplen la función social (ya sea por abandono o nula ocupación).

Al amparo de la corrupción política local, asociaciones cívicas y gremios, están utilizando asesinos a sueldo. Hostigan públicamente al poder político y central para promover desalo-

jos violentos y violación a los DDHH. Como consta en anexo, una de las tantas incitaciones a aplicar la fuerza contra los sectores sociales bajo amenaza de usar la violencia privada, se trae de la "Carta abierta sobre avasallamiento de tierras y derechos privados", publicada en solicitada el 15 de septiembre de 2004, cuando en uno de sus puntos señalan que si el Poder Ejecutivo no ejecuta desalojos violentos, "*responsabilizamos a su gobierno de las consecuencias de la falta de autoridad, **que obligará a los productores a defender sus legítimos derechos con sus propios medios***" (resaltado fuera de texto).

Prueba de lo anterior son las armas de varios tipos, incluso granadas, encontradas por miembros del MST y entregadas a las autoridades en julio de 2004 en el Norte de Santa Cruz, hechos que demuestran la clara intención de que las amenazas perpetradas reiteradamente por los grupos de terratenientes ilegales de "defender nuestras tierras como sea", están llevándola a cabo de este modo.

Existe también una preocupante política general en Bolivia con relación al tratamiento legal y operativo con relación a los desalojos de propiedades agrarias dentro o fuera del proceso de saneamiento. Mediante ésta, las autoridades administrativas del INRA, en coordinación con las Prefecturas, sin las mínimas garantías del derechos a la defensa y a través de procesos sumárisimos que son generalmente violados en su forma y sustancia; se dictan resoluciones de desalojo de comunidades campesinas, sin que los procesos de saneamiento a los que están sujetos sus derechos estén concluidos y en algunos casos ni siquiera iniciados.

Por otro lado, supuestos los propietarios, concesionarios madereros o terratenientes pagan a la Policía Nacional los viáticos y el combustible necesarios para su movilización y actúan de forma conjunta con civiles armados. Estas acciones son acompañadas de campañas de las despres- tigio ya mencionadas.

Como consecuencia de esta situación al se le viola además el derecho a la asociación y libertad jurídica. La situación de sus familias está en

un estado deplorable, en relación con otros derechos como salud, alimentación, servicios básicos.

3. DERECHO AL TRABAJO Y CONDICIONES DE EJERCICIO¹¹

Hecha la salvedad previa sobre la falta de una base de análisis de parte del Estado que contemple la situación de los pueblos indígenas como grupo diferenciado en la sociedad, el derecho al trabajo y las condiciones en las cuales los pueblos indígenas ejercen este derecho son deplorables. Persisten todavía las violaciones a las mínimas condiciones que establece la legislación laboral nacional hacia los trabajadores rurales, en especial respecto a los indígenas de tierras bajas. Como casos ilustrativos, los que se pueden extender a otros pueblos de la región, se pueden ilustrar:

Familias y comunidades cautivas del pueblo guaraní

Recientes informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se ocuparon concretamente del tema, revelan la inaceptable situación de semi esclavitud en la que viven los varios miles de familias indígenas pertenecientes al pueblo guaraní, presas al interior de haciendas ganaderas mediante el antiguo pero efectivo mecanismo del peonazgo por deudas en la eco región del Chaco.

Según los testimonios de los dirigentes del Consejo de Capitanes de Chuquisaca (CCCH), vertidos en un taller organizado por la ONG CEADES y el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo, los salarios que perciben los jefes de familias que viven al interior de estas haciendas no llegan a los dos dólares (Sus. 2) diarios. Estos montos son cargados a cuenta de vestimenta, alimentación y otros ítems que son señalados por el patrón, por lo que no son entregados en efectivo. Las actividades que desarrollan se extienden a más de 10 horas diarias, con alimentación deficiente y sin posibilidades mejorar su situación como para abandonar este estado.

En las provincias Cordillera del departamento de Santa Cruz, (zona Alto Parapetí); provincias Hernando Siles y Luis Calvo del departamento de Chuquisaca (zona Ingre – Huacareta – Macharetí) y el departamento de Tarija (provincia O'Connor) se contabilizan más de 2.000 familias en estado de virtual "cautiverio", atadas a las diferentes formas de violación a los derechos establecidos en la Convención para la eliminación del Trabajo Forzoso. Pese a las varias promesas hechas por el Estado y las diferentes normas emitidas, las mismas no se han plasmado en la progresiva y definitiva atención a este problema en la perspectiva de cumplir con los instrumentos citados.

Esta situación, como se lo señaló anteriormente, está íntimamente ligada a la violación del derecho al territorio, hecho que permite que las familias se vean impedidas de ejercer, por añadidura, otros derechos que de éste dependen. Los derechos a organizarse y relacionarse como sujeto colectivo indígena con sus hermanos que viven fuera de las haciendas, a relacionarse social y culturalmente en su lengua materna, ha cumplir con los rituales y manifestaciones espirituales y en definitiva los demás derechos a una vivienda digna, a la salud, a una educación bilingüe, al ejercicio de su justicia tradicional, a sus formas diferenciadas de producir, etc., están de hecho conculcados debido a la situación de supresión de la libertad en la que se encuentran.

Por referencia directa de testimonios y otras fuentes, se supo que son aplicados todavía, de parte de los propietarios de las haciendas, castigos y tratos degradantes vinculados al incumplimiento de tareas en los que incurrirían los indígenas trabajadores. Concretamente la aplicación de la "guasca" (fuate o látigo), que son realizados por el patrón de la hacienda, además de golpes con palos y otros elementos contundentes, han referido los representantes del CCCH.

Del mismo modo la seguridad social de las familias es inexistente. Se ha referido, como caso ilustrativo, la situación de un trabajador quien

11 La información cuantitativa para los temas de trabajo, salud, vivienda, servicios básicos y educación ha sido extraída de datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE), correspondientes a los últimos cinco años.

fue salvajemente golpeado por su patrón y cuya curación además fue cargada a la cuenta del afectado, quien a su vez se vio obligado a prestarse dinero, a través del CCCH, para cubrir la deuda en un hospital en la ciudad de Sucre.

Las madres de estas infortunadas familias también trabajan de forma totalmente abusiva y en violación de sus derechos especiales que les asisten. Ellas se ocupan, además de las tareas domésticas en la casa de la hacienda, de "quebrar" (desbrozar o pelar) los diferentes productos de los cultivos oleaginosos que produce el fundo. A los que se hace referencia a partir de los testimonios es el maní. Las mujeres guaraní "quebran" el maní durante varias horas en posiciones incómodas e insalubres, que le generan desviaciones en la columna vertebral y otros problemas conexos.

El Estado, durante las diferentes gestiones de gobierno, no ha dado atención satisfactoria al tema, y la situación pervive desde hace años, habiéndose hecho casi algo tolerado y aceptado por autoridades locales y regionales.

Pueblos Indígenas del Norte Amazónico

Una situación similar viven desde hace más de un siglo los pueblos indígenas de la Amazonía boliviana. Los pueblos originarios del lugar, esse-ejja, cavineño y chacobo, sumados a los tacana, "cazados" y "enganchados" por los barraqueros del caucho a fines del siglo XIX y principios del XX, fueron perdiendo por la fuerza sus áreas tradicionales de uso y acceso, además de su libertad. El sistema de explotación de mano de obra indígena y campesina bajo mecanismos del peonazgo por deudas se ha estructurado a partir de la particular forma de tenencia de tierras en la región: la barraca. Mediante la extracción de la goma elástica durante décadas, y la forma como se acaparó la zona, y la posterior funcionalización de la barraca y todo su sistema social, económico y hasta político de poder, vinculado a la explotación de la nuez o castaña, hizo posible que grandes cantidades de trabajadores indígenas y campesinos se mantenga condiciones deplorables.

Este proceso dio como resultado la estructura concentrada de áreas barraqueras en manos de

pocas familias existentes en el departamento norteño de Pando y las provincias de Vaca Díez en el departamento del Beni y la provincia Iturralde en el departamento de La Paz, hizo que hasta el año 2000, 240 familias posean más de 3.4 millones de hectáreas.

El régimen barraquero, no obstante presentar algunas variaciones respecto al hacendal señalado antes, viola también los principales derechos establecidos, no sólo en los convenios internacionales celebrados por el Estado boliviano, si no su propia legislación laboral. Esto es posible a partir de las interpretaciones engañosas que autoridades y la parte patronal realiza de la legislación relacionada, sobre todo, a la figura del "enganche". Siguiendo al informe de la OIT, se encuentra probado, incluso con documentos, que el mencionado mecanismo está plenamente vigente.

Los indígenas y campesinos hombres en las áreas de aprovechamiento de castaña y las mujeres en las empresas beneficiadoras en la ciudad de Riberalta (Beni) o Cobija (Pando), son sometidos a trabajo forzado por el mecanismo del enganche. Son violados sus derechos a la seguridad social y a condiciones dignas de prestación de trabajo.

Producto de algunos avances en el proceso de titulación de tierras indígenas y campesinas (saneamiento de la propiedad agraria), se ha podido recuperar algunas áreas de uso tradicional, donde todavía se tienen fuertes conflictos con los barraqueros y otros productores ligados familiar o económicamente a ellos, aunque se está lejos de afectar seriamente la estructura concentrada de tenencia de tierras en la región.

4. DERECHO A LA SALUD, VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS.

Medicina

Uno de los aspectos más graves de violación del derecho a la salud, es el trato discriminatorio hacia los comunarios indígenas que reciben por su condición de tales en los centros de salud. Se tiene registrado que, en varios municipios de las tierras bajas del país, este trato diferenciado ha

provocado la muerte de varios pacientes por mala praxis médica, negligencia de enfermeros/as y otros funcionarios de esos centros.

En el municipio de Concepción, provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, el centro asistencial "Hugo Bánzer Suárez" ha sido objeto de varias denuncias de los comunarios pertenecientes a la Central Indígena de Comunidades de Concepción (CICC) del pueblo chiquitano, cuyos familiares han referido este tipo de tratos. El pasado año 2004 se registró la muerte de la Sra. Benita Faldín Aponte, hermana del presidente de la CICC, Diego Faldín Aponte. Este hecho, lejos de ser aislado o eventual, por el contrario y de acuerdo a varios testimonios aportados por los comunarios, se ha venido dando de forma sistemática, lo cual genera como consecuencia, entre otras, la renuencia de la gente para buscar asistencia en el centro médico, por los temores obvios sobre estos tratos.

Por otro lado también se tiene que, al igual que para el rubro de la educación, este derecho viene siendo conculcado a partir del tratamiento politizado y prebendal con que se manejan los recursos destinados a la dotación de botiquines, constitución de postas o micro hospitales, así como de la entrega de medicamentos o instrumental de primeros auxilios en las comunidades indígenas. Generalmente a estos beneficios se accede vía favor político o en épocas de contienda electoral.

En cuanto a los pueblos indígenas y campesinos originarios para garantizar un adecuado servicio, es necesario que éste se cumpla desde una perspectiva intercultural, es decir, que articule adecuadamente la etnomedicina con la medicina alopática propia de la medicina occidental. En este sentido, no poseemos datos gubernamentales confiables que nos señalen la forma como se cumple con este deber.

Vivienda

El dato dado por el INE con relación al tipo de vivienda particular, no aporta mayores evidencias sobre las condiciones de salubridad en las que los pueblos indígenas se mueven, producto de los varios tipos de enfermedades que les

afectan en zonas tropicales y alejadas de los centros de salud municipales. Por el contrario, las amplias y ambiguas categorías utilizadas no ofrecen a los indígenas elementos fidedignos para determinar las condiciones de ejercicio de este derecho (a la vivienda), más que reafirmar lo lejos que se está de tener una visión pluricultural de la sociedad.

Servicios básicos

El acceso al agua potable, sana y no contaminada para comunidades indígenas en el país, se encuentra en riesgo. Numerosas actividades de explotación de recursos naturales renovables, como la madera y otros productos no maderables (castaña, goma, palmito, etc.), así como no renovables (minería, hidrocarburos), han sido denunciadas por varias organizaciones indígenas como contaminantes de las fuentes de agua potable que son sustento de las mismas. Que se acceda a las aguas vía cañería en casa, pozo o directamente de los cuerpos de agua, como categoriza el INE, no es suficiente para mostrar si el derecho a gozar de aguas que no provoquen daños en la salud está siendo respetado por el Estado.

En ese sentido, precisamente, bosques y ríos de fundamental importancia para la vida y la reproducción social y cultural de varios pueblos, están siendo seriamente contaminados por actividades extractivas de recursos naturales. Concretamente se han referido los casos de la contaminación del río Pilcomayo, en el departamento de Potosí y Tarija, en el Sur del país, que afectan comunidades de los pueblos quechuas y wenhayek a manos de los desechos descargados en ese río por la mina Porko, de propiedad el depuesto presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Sus comunidades ya no pueden cultivar a orillas del río, y la pesca del sábalo se ha visto seriamente amenazada.

También se pueden citar los casos del gasoducto lateral al Brasil que atraviesa el Bosque Seco Chiquitano. Este bosque del pueblo indígena del mismo nombre, tiene a varias comunidades afectadas cuyas quebradas y cuerpos de agua están siendo contaminadas por los desechos del ducto.

5. DERECHO A LA EDUCACIÓN

Volvemos a reiterar aquí la salvedad hecha para con la información que proporciona el Estado a partir de los datos que se proporcionan a la ciudadanía y de los cuales se realizan planificaciones, etc.

El Estado desde 1995 ha puesto en marcha una reforma educativa que debía avanzar en lo que se denominó la educación intercultural bilingüe, orientada a la recuperación y revalorización de las lenguas nativas, además de su respeto e incorporación a la sociedad nacional.

Los datos que proporciona el INE sobre educación dejan en claro problemas estructurales básicos como las mismas técnicas de definición y establecimiento de categorías y parámetros de medición de variables, las que están determinadas por una concepción monocultural de la sociedad, en vez de ser plural, como lo señala la propia Constitución Política del Estado y la Reforma. Situaciones como el analfabetismo absoluto y funcional, muy común entre poblaciones indígenas de toda América, no se tienen datos fidedignos.

No obstante esta situación, el acceso a la educación "oficial" presenta graves problemas, sobre todo para las poblaciones rurales. La politización y el prebendalismo de las instancias municipales de educativas ha obstaculizado de hecho el acceso a este fundamental derecho, lo que ha repercutido sobre todo en la formación y avance de la educación en las comunidades indígenas. Concretamente nos referimos a la distribución de ítems en áreas municipales escogidas en función a la afinidad política de los habitantes beneficiarios de los mismos, por lo que se excluyen gran parte de las veces ciertas comunidades identificadas con su organización tradicional y que mantienen antinomias con los grupos de poder local. Esto también incide en los maestros y profesores de escasa formación elegidos en función a las relaciones políticas con el partido de turno en los municipios, o el poco interés y hasta el abandono en sus funciones que provocan por el bajo compromiso social en el ejercicio de sus funciones.

Otro de los problemas ha sido, ligado a tratos discriminatorios, la negación de ítems educativos a comunidades por no contar con personalidad jurídica. Se han registrado casos en los que este derecho fundamental se lo ha estado negando en razón a la negación expresa de la calidad de indígenas de los solicitantes por parte de los municipios que ven con preocupación las crecientes demandas de los originarios y por lo tanto peligrar sus seculares privilegios que los ha mantenido en el poder.

Estos problemas se ven reflejados en los mismos datos que el INE proporciona. El índice de personas analfabetas, con las salvedades hechas con relación a lenguas nativas, es altísimo en los municipios donde se encuentran las comunidades y territorios indígenas de las tierras bajas de Bolivia. Un 16,5% en el departamento de Santa Cruz, como promedio no saben leer ni escribir, con picos de hasta el 24,5% en el municipio de Concepción, donde se encuentra ubicado el Territorio Indígena de Monte Verde, del pueblo chiquitano. En el departamento del Beni existe un promedio del 15,4% que no saben leer ni escribir, siendo el municipio de Loreto, donde se encuentra el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), el más afectado, con un índice del 25,1%. En otros departamentos, como La Paz y Pando, las cifras oscilan entre el 21 y hasta el 26% (municipio de San Pedro, Pando, Territorio Indígena Multiétnico II).

Los datos del INE también reflejan las condiciones de marginación educacional a los que está sometida la mujer indígena de tierras bajas, que evidencian la inequidad en las oportunidades de acceder a este derecho. El índice de mujeres analfabetas es, en todos los casos, mayor respecto al de los hombres con brechas que fluctúan entre un 5% (Santa Cruz) y hasta en el 10% (La Paz). Lo que indica a las claras que la perspectiva de género en el área indígena está lejos de ser una realidad.

6. ACCESO A LA JUSTICIA

Son varias las formas como se niega el acceso a la justicia: Una de ellas es el derecho a la defensa en los procesos contencioso administrativos,

otra es la falta de garantías procesales a los líderes y comunarios que son procesados por hechos relacionados con la defensa de sus derechos colectivos, y finalmente, la impunidad generada por la falta de transparencia en los procesos adelantado por denuncias de las organizaciones y líderes.

En este aparte solo se hará énfasis en la primera situación, mientras que las demás serán tratadas en los casos ilustrativos del presente informe. Esta conducta reviste especial gravedad, si se tienen en cuenta que el Tribunal Agrario Nacional, en la legislación boliviana es la última instancia en materia agraria. Dicha autoridad, ha impedido a las organizaciones indígenas y campesinas defender sus derechos en los procesos contencioso administrativos en los cuales terratenientes impugnan resoluciones del INRA y cuyo resultado final determinará la consolidación o no de las tierras reclamadas por los terratenientes que se encuentran sus territorios.

Los resultados de los procesos contencioso-administrativos instaurados por propietarios ante el Tribunal Agrario, afectan de manera directa los derechos de las comunidades indígenas, porque está en disputa una propiedad cuya titulación ha sido demandada por las comunidades y es en beneficio de éstas que corre el procedimiento administrativo del saneamiento.

Se niega así el derecho de impugnación de las comunidades indígenas directamente afectadas por las resoluciones dictadas por el INRA. La práctica del Tribunal ha sido, salvo contadas excepciones, la de negar el derecho a constituir a las comunidades indígenas como parte esencial en estos procesos donde se define la propiedad de su territorio. A lo sumo se los ha aceptado como "terceros interesados"; categoría jurídica creada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que no tiene contenido; solamente permite mantener informadas a las comunidades indígenas sobre la marcha del procesos sin posibilidades jurídicas de intervenir en defensa sus derechos, pues no se le conceden facultades procesales para hacerlo.

7. CASOS ILUSTRATIVOS

7.1. Agresiones, hostigamiento a familias del MST, y Saneamiento del predio España.

Fecha : 21 de mayo de 2.004, hasta la fecha.

Lugar : Provincia Obispo Santistevan del Departamento de Santa Cruz.

Víctimas : Familias y líderes del MST Regional Obispo Santistevan del departamento de Santa Cruz.

Derechos violados : Derecho a la tierra, la vida e integridad personal, al libre tránsito, libertad de asociación, derecho a la defensa, derechos de la niñez y la familia, derecho al buen nombre, entre otros.

301

Hechos

Familias sin tierra, que se encontraban en áreas fiscales, ubicadas a orillas del Río Grande, en el norte del departamento de Santa Cruz, provincia Obispo Santistevan, fueron emboscadas y torturadas: Un grupo de hombres fuertemente armados con granadas de guerra, carabinas M-1, rifles con mira telescópica, ametralladoras y pistolas, fueron los responsables.

Se presentó denuncia al Ministerio Público. Dando trámite a la misma, la Fiscal de Materia, Dra. Nelva Ferrufino, requirió a la Policía Técnica Judicial (P.T.J.) para hacer las investigaciones in-situ del caso.

Según Informe No. 001 del 2.004, emitido por el Teniente Coronel DEAP. René J. Arce Ortíz Director Provincial de la PTJ de Montero, se comprobó la existencia de un grupo de hombres que se movilizaban con uniformes camuflados y armados, que controlaban el lugar, requisaban las prendas personales y documentos de los vehículos que circulaban por la zona. El citado Informe fue dirigido al Coronel DAEN, Humberto Gutierrez Ruiz, Director Departamental de la Policía Técnica Judicial de Santa Cruz.

En fecha 02 de Junio de 2.004, dirigentes del MST-SC, viajaron hasta la ciudad de La Paz, a las oficinas del Ministerio de Gobierno; allí se realizó una reunión a la cabeza del Dr. Saúl Lara (actual Ministro de Gobierno). Se decidió conformar una Comisión Interinstitucional, para hacer una inspección ocular y verificar la información sobre los hechos denunciados.

La Comisión Interinstitucional, organizada por el funcionario Lara, estuvo conformada por el Ministerio de la Presidencia (representado por el Vice-Ministerio de Justicia Dra. Miriam Campos), Ministerio Sin Cartera de Asuntos Indígenas Dr. Rodolfo Jáuregui Gutiérrez, Defensor del Pueblo Dra. Doris Barrientos y otras instituciones.

Dicha comisión, el día 03 de junio/04, llegó a la ciudad de Santa Cruz, y en reunión con el Prefecto del Departamento, Dr. Carlos Hugo Molina, a quien se puso en su conocimiento el objetivo de la Comisión Interinstitucional.

En fecha 05 de Junio de 2.004, la Comisión Interinstitucional presidida por la Dra. Miriam Campos, emitió un Informe de verificación in-situ de la zona:

- Se comprobó y ratificó el Informe No. 001/2004, del Teniente Coronel René J. Arce Ortíz,
- Se verificó como la zona se encontraba fuertemente custodiada por un grupo de hombres armados, quienes requisaron el Vehículo del Ministerio de Justicia y de la Defensoría del Pueblo, portándose agresivos, resistiendo el ingreso al lugar, e intimidando a las autoridades que estaban haciendo la Inspección del sitio donde sucedieron los hechos.
- También se verificó la existencia de campamentos de personas camufladas en el curso del camino y cerca al río Grande, quienes portaban armas de guerra como las Carabinas M-1.
- Algunos individuos de esos campamentos, procedieron a sacar fotografías de forma intimidatoria a los vehículos y a los miembros de la Comisión Interinstitucional.
- En poder del Ministerio de Justicia se encuentran filmaciones y fotografías que demuestran la veracidad de las denuncias

Estado actual

Las familias tienen expectativa de que se les identifiquen tierras fiscales, con la finalidad de que sean dotadas en proceso de saneamiento. El gobierno ha prometido abrir proceso; ha manifestado la posibilidad de hacerlo en el Polígono 108 de la provincia de Guarayos, pero no hay avances concretos en términos de perspectivas de disponibilidad de tierras fiscales lo que torna simbólico ese ofrecimiento gubernamental.

7.2 Hostigamiento contra familias del Movimiento Sin Tierra (MST) y saneamiento predio Los Yuquises.

Fecha : 08 de Agosto de 2.004.

Lugar : Municipio de San Pedro, Departamento de Santa Cruz.

Víctimas : Familias y líderes del MST Regional Obispo Santistevan

Derechos violados: Derecho a la vida e integridad personal, debido proceso, derecho de defensa, libertad de asociación y de circulación, derechos de la niñez y la familia, derecho al buen nombre, entre otros.

Hechos

El 8 de agosto de este año (2.004), varias familias del MST-SC ingresaron pacíficamente al fundo "Los Yuquises" zona Peta Grande, situado a 260 kms de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, constatando que se hallaba en estado de abandono y para su sorpresa, encontraron armas de guerra tales como fusiles, carabinas, ametralladoras, granadas de guerra tipo limón, etc.

1. El MST-SC presentó denuncia formal y entregó voluntariamente y bajo inventario a las autoridades competentes las armas y al grupo de 5 paramilitares que las custodiaban. El 14 de agosto los paramilitares fueron liberados bajo medidas sustitutivas ordenadas por el

Juez Cautelar de la localidad de Montero. En dicha entrega de armas y de sicarios estuvieron presentes el Señor GREGORIO LANZA funcionario del Ministerio de Gobierno, el Dr. Anibal Ardaya representante del Defensor del Pueblo de Santa Cruz y el Dr. Gilbert Castrillo Ramirez Asesor de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Santa Cruz (APDH-SC).

2. De acuerdo a información entregada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA-SC), el 11 de Agosto de 2.004, los Señores Rafael Enrique Paz Hurtado y Ronald Ernesto Paz Hurtado, presentaron una denuncia formal por usurpación de tierras ante el INRA de Santa Cruz, presentándose como los supuestos legítimos propietarios del fundo "LOS YUQUISES". En la denuncia, pese a todas las evidencias, niegan la presencia de hombres armados y niegan la existencia de las armas encontradas en la zona "Los Yuquises". Piden el desalojo de las familias sin tierra con fuerzas combinadas de la policía y el ejército.
3. El 31 de Agosto de 2.004, el Movimiento Sin Tierra de Santa Cruz (MST-SC), se apersona y responde ante el INRA. Se refirieron las denuncias y se solicitó remisión a la Fiscalía y Juez Cautelar de la localidad de Montero. Se denunció también la falta total de trabajos agrarios en el fundo. Hasta la fecha y, según la documentación proporcionada por el mismo INRA, no se ha emitido ninguna Resolución Administrativa de ésta autoridad que solicite la intervención de la fuerza pública.
4. El 31 de agosto el MST-SC responde reafirmando los hechos constatados en terreno y solicitando que todos los antecedentes del proceso de saneamiento del predio sean remitidos a las autoridades de la Fiscalía de la localidad de Montero, donde se ventila la investigación ya iniciada. Se denuncia también la falta total de trabajos agrarios en el fundo. Hasta la fecha y por la documentación proporcionada por el mismo INRA, no se ha emitido ninguna resolución de esta autoridad que solicite la intervención de la fuerza pública.
5. El día 13 de septiembre, las familias del MST-SC, encuentran en "Los Yuquises" plantas de

MARIHUANA. Esto fue verificado y certificado por la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), el 14 de Septiembre con un informe oficial, a cargo del teniente Víctor Hugo Medina Flores.

A pesar de los exámenes de laboratorio (narco-test) con resultado POSITIVO (+) para MARIHUANA, la Juez Quinto de Instrucción en lo Penal de la Capital, RECHAZO DE INVESTIGACION, aduciendo que no ha encontrado fundamento para plantear su acusación. Además, la denuncia fue remitida por el Policía Sergio Abelio Chambilla Investigador de la FELCN, a conocimiento del Fiscal de Materia de Sustancias Controladas Dr. Lorgio Viveros Sevilla, quien aduce que las pruebas presentadas no son suficientes. Estas son claras transgresiones de los Artículos 46, 60 y 71 inciso a), de la Ley No. 1008 de 19 de Julio de 1.988.

6. El 15 de septiembre los empresarios terratenientes (madereros, ganaderos, agropecuarios), publicaron en el matutino "La Razón", una carta abierta al presidente Carlos D. Mesa donde advierten textualmente que si el Gobierno no pone freno a lo que ellos llaman avasallamientos de la propiedad privada, "defenderán sus derechos con sus propios medios". Al día siguiente, el Prefecto de Santa Cruz convocó a la Comisión Agraria Departamental (CAD) en la que negó expresamente la participación del MST-SC y de los Pueblos Indígenas de la región e hizo aprobar lineamientos útiles para reprimir por la fuerza acciones de hecho que atenten contra la "propiedad privada".

Estado actual

Las familias han establecido viviendas y cultivos: por primera vez este latifundio está produciendo. Por esta razón ellas no aceptan la negociación del Estado en el sentido de abandonar el predio como requisito previo para adelantar el proceso agrario.

Las familias afectadas no están dispuestas a cumplir esta exigencia, ya que significaría abandonar cultivos y viviendas que con tanto esfuerzo han realizado.

Hay orden de desalojo vigente, se teme que en cualquier momento se realice y se vulneren nuevamente el derecho a la vida y la integridad personal.

7.3 Saneamiento a familias Campesinas del Movimiento Sin Tierra.

Fecha : 20 de Octubre 2.003.

Lugar : Provincia Guarayos del departamento Santa Cruz

Víctimas : Familias y líderes del MST Regional Obispo Santistevan del departamento de Santa Cruz.

Derechos violados: Derecho a la vida e integridad personal, al libre tránsito, libertad de asociación, derecho a la defensa, derechos de la niñez y la familia, derecho al buen nombre, entre otros.

304

Hechos

1. Las comunidades "Montero", "Mineros", "Chané", "San José del Norte", "Sagrado Corazón", "San Pedro", "Murillo", "Hardemann", "Carmen", "Colonia Piray", "Canandoa", "Guadalupe" y "Monte Grande", todas pertenecientes a la regional de Obispo Santistevan del MST-B vienen ocupando pacíficamente tierras fiscales ubicadas al nordeste de la provincia Obispo Santistevan y parte de la provincia Guarayos (al noroeste) en el Departamento de Santa Cruz.
2. En fecha 20 de octubre de 2003 personas contratadas supuestamente por el señor Juan Guillén, quien pretende la titularidad de un supuesto predio denominado "La Luna", utilizando maquinaria pesada y sin permiso regular de la Superintendencia Forestal, atropellaron a las comunidades, ingresando ilegalmente a las zonas que ocupaban. Procedieron a quemar las viviendas, sustraer los enseres domésticos, y a proferir amenazas de muerte y otras violaciones a la gente que pacíficamente estaba allí asentada.
3. En fecha 27 de octubre, las autoridades gubernamentales citaron a representantes de las comunidades. Reunidos en las instalaciones de la Pastoral Social de la Iglesia Católica (PASOC), se propuso dar una solución pacífica al conflicto planteado.

Como producto del diálogo con las autoridades, se accedió a desocupar pacíficamente los asentamientos en fecha 28 de octubre. Entre tanto, el Gobierno Nacional, en la persona del Prefecto del Departamento de Santa Cruz, el Ministro de Desarrollo Sostenible y el Ministro de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, se comprometieron a garantizar que el área ocupada por el MST y pretendida por el señor Guillén, se mantendría materialmente inalterada hasta que el INRA y las autoridades competentes, den una solución al caso planteado. Esta decisión se tradujo en la emisión de la **Resolución Administrativa No. DD SC MP 031/03 de fecha 28 de octubre de 2003**, de la Dirección Departamental del INRA de Santa Cruz.

Estableció como medida precautoria, la prohibición al supuesto dueño del fundo denominado "La Luna" de transferir, realizar nuevos deslindes o abrir sendas, nuevas mejoras o faenas agrícolas dentro del fundo hasta la emisión de la Resolución Final de Saneamiento.
4. En fecha 15 de diciembre, es decir 48 días después de emitida la resolución 031/03, el señor Guillén plantea una acción legal exigiendo la revocación de la indicada Resolución, de la cual afirma **haber sido notificado el día 29 de octubre de 2003**.
5. En fecha 22 de diciembre de 2003 el Director Departamental del INRA, no obstante declarar expresamente que el plazo para la interposición de un recurso de revocatoria estaba vencido de acuerdo a las normas legales vigentes. Amparándose en la Ley N° 1178, emite una nueva Resolución Administrativa, la **No. DD SC RR 037/03**, modificatoria de la 031/03 de 28 de octubre: autorizando al recurrente a introducir trabajos en el fundo por una superficie de 800 Has. De esta mane-

ra se violaron no solamente los acuerdos, sino las normas agrarias, pues se admitió un recurso fuera del plazo legal.

Estado actual

En el segundo semestre del año 2004, teniendo en cuenta que el predio en mención no estaba cumpliendo la función económica y social, se llegó a acuerdos entre el gobierno y el MST para la aplicación del proceso agrario en beneficio de las familias afectadas. Sin embargo, y a posteriori, aparece un informe jurídico con base en un estudio supuestamente realizado en el 2003 (o sea un año antes), por una firma privada, donde se reconoce el cumplimiento total de la Función Económica Social (FES). Con este informe de dudosa procedencia se pretende dar pie atrás a la negociación hecha entre el Estado y el MST y a violar la normatividad vigente.

Actualmente cursa ante el Ministerio de Desarrollo Sostenible un Recurso Jerárquico donde se da a conocer la irregularidad señalada. Mientras tanto el proceso agrario se encuentra detenido.

7.4 Desalojo violento de campesinos. Predio San Cayetano.-

Fecha: 17 de Julio de 2.003.

Lugar : Provincia Obispo Santistevan del Departamento de Santa Cruz.

Víctimas : Familias y líderes del MST Regional Obispo Santistevan.

Derechos violados: Derecho a la vida e integridad personal, al libre tránsito, libertad de asociación, derecho a la defensa, derechos de la niñez y la familia, derecho al buen nombre, entre otros.

Hechos

En fecha 17 de Julio de 2003 el Movimiento Sin Tierra, fue ilegalmente desalojado por más de 600 efectivos de fuerzas combinadas policial militar, de las tierras fiscales denominadas "San Cayetano".

Por acción de la fuerza pública, en esta acción la policía y el ejército procedieron a la detención de más de 265 integrantes del MST entre mujeres y hombres así como el decomiso de enseres, sin que hasta la fecha se hubiera procedido a su devolución. Los enseres decomisados fueron los siguientes: 1 motocicleta marca honda 125, 3 bicicletas, 200 colchas, 230 mosquiteros y productos alimenticios entre otros.

Los agentes militares y policiales llegaron al lugar portando armas de grueso calibre, escudos, cascos y máscaras antigases. El comandante de la Policía Rolando Fernández dio cinco minutos para que las familias sin tierra desalojen el lugar. Hombres, mujeres y niños tuvieron que absorber los gases asfixiantes.

Estado actual

En desarrollo del proceso agrario, se presentó informe jurídico por parte del INRA, se hicieron las observaciones respectivas por parte del Movimiento Sin Tierra en calidad de directo interesado, pero el proceso se estancó y no se conoce el adelantamiento de nuevos trámites por parte de los funcionarios competentes.

7.5 Trámite personería jurídica de la Asociación de Comunidades Indígenas de San Rafael de Velasco

Fecha : agosto de 2001 hasta la fecha

Lugar : San Rafael de Velasco

Víctimas : Comunidades del Pueblo Indígena Chiquitano

Derechos violados: Derecho al nombre y personalidad jurídica y derecho a la tierra, principalmente.

Hechos

En fecha agosto de 2001 la asociación de comunidades indígenas de San Rafael de Velasco, representadas por el gran Cacique General señor Julio Egúez presentó a la honorable alcaldía mu-

nicipal de San Rafael de Velasco, la solicitud de registro de y certificación de sus documentos que constituyan su personalidad jurídica.

Conforme establece la Ley 1551, de Participación Popular y sus decretos reglamentarios, este trámite debe ser conocido por el Concejo Municipal. Para su aceptación o rechazo, se tiene un plazo de 15 días. No obstante los plazos perentorios establecidos legalmente, **4 años más tarde**, dicha instancia se pronunció en el sentido de que la documentación estaba incompleta, y que debería ser complementada.

Se adjuntaron los nuevos documentos solicitados por el Concejo, pero nuevamente, este cuerpo colegiado observó que la documentación no estaba legalizada. Y por último, se solicitó que presentáramos actas de conformidad que las comunidades estaban de acuerdo con ser indígenas.

Estado actual

Hasta el presente, sigue el trámite iniciado desde hace cuatro años, colocando una serie de objeciones dilatorias por parte del concejo Municipal. No se ha expedido la resolución que registre y certifique la solicitud de personería jurídica, para luego recién conozca la Subprefectura de la Provincia Velasco, retardando de este modo el reconocimiento legal de las comunidades, y por lo tanto, los derechos colectivos derivados. Pues esta asociación debe ser quien represente a las comunidades en los trámites de saneamiento y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), según la Ley 1715 de 1996, sobre Reforma Agraria. Igualmente se les priva de acceder al cumplimiento de otros derechos derivados de su condición de pueblos indígenas, tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Política del Estado y otras normas nacionales e internacionales que respaldan los derechos de los pueblos originarios.

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE PUEBLOS INDÍGENAS AFECTADOS POR LAS INDUSTRIAS DE LA MINERÍA, GAS Y PETRÓLEO Y EL CASO DE LAS FAMILIAS CAUTIVAS EN EL CHACO BOLIVIANO



Autores : COORDINADORA DE PUEBLOS ÉTNICOS DE SANTA CRUZ (CPESC)
ORGANIZACIÓN INDÍGENA CHUIQUITANA (OICH)
ASAMBLEA DEL PUEBLO GUARANÍ (APG)
CONSEJO DE AYLLUS Y MARKAS DEL QULLASUYU (CONAMAQ)
COMITÉ DE DEFENSA DEL RÍO PILCOMAYO (CODERIP)

INTRODUCCIÓN.

El presente documento es resultado del taller de preparación para la visita in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a Bolivia, que debía realizarse el día 29 de enero en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, que lamentablemente fue suspendida a última hora, a solicitud del gobierno boliviano. El taller fue realizado conjuntamente por las Organizaciones Indígenas, el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (CBDHDD) y el Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social - CEADES Juan XXIII, el día 28 de enero de 2005.

En la ocasión estando presentes los representantes de organizaciones indígenas afectadas, que denunciaron, ante el secretario técnico del Capítulo Boliviano de Derechos Humanos y una asesora del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), los reiterados casos de violación de los derechos indígenas por parte de las empresas extractivas de recursos naturales (minería, gas y petróleo) y en particular el caso de las familias cautivas en el departamento de Chuquisaca. El conjunto de participantes, estuvo de acuerdo en presentar un informe de la situación de derechos humanos ante la CIDH y comunicarle la imperiosa necesidad que realice lo antes posible la visita in loco a Bolivia, para verificar y levantar un informe oficial respecto a las graves denuncias presentadas en este documento.

Así mismo, concluyeron solicitar al CIDH recomiende al Estado boliviano, e incida sobre las autoridades correspondientes para que incorporen los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en los convenios y tratados internacionales en la normativa interna y la reglamentación sectorial; que acaten las recomendaciones realizadas al Estado boliviano, previamente emitidas por otras instancias del Sistema Internacional de Derechos Humanos (CERD, PIDESC) y que realice acciones concretas de promoción y protección evitando la omisión de sus responsabilidades al aplicar la normativa vigente, en los sectores que plantean conflictos entre los pueblos indígenas y los grupos económicos nacionales y transnacionales.

Este documento está organizado en tres partes; la primera parte, está referida al análisis de la problemática de las industrias extractivas minera e hidrocarburífera en los pueblos indígenas, los impactos sociales y ambientales y la violación al marco normativo nacional e internacional sobre derechos humanos y específicamente de los pueblos indígenas. La segunda parte incluye un resumen de la denuncia sobre las familias cautivas del pueblo indígena guaraní, que están privadas de sus derechos básicos bajo un régimen de encierro involuntario en haciendas agroganaderas de propiedad privada. En la parte tercera, se presenta el cuadro resumen de las denuncias presentadas por las organizaciones indígenas que asistieron al taller de referencia.

1. LA PROBLEMÁTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS AFECTADOS POR LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS.

1.1. Impactos sociales y ambientales de la industria minera, gas y petróleo.

En Bolivia, el porcentaje de población indígena y originaria según los datos del censo 2001 es del 62%. Los pueblos indígenas se encuentran localizados prácticamente en todas las regiones del país. Los indígenas en Bolivia, vienen enfrentando graves obstáculos para obtener el pleno desarrollo de sus derechos y libertades consagradas en la Convención Americana de Derechos Humanos. La población indígena y originaria de Bolivia está viviendo una pobreza generalizada y son objeto de discriminación tanto del sector público como del sector privado.

Cada vez es más evidente el hecho de que la actividad de la industria extractiva es una de las causas directas de la destrucción de los bosques y territorios indígenas, iniciándose una cadena de conflictos entre las comunidades locales, el Estado y las corporaciones y que termina con la destrucción de los ecosistemas de las poblaciones locales.

Las operaciones de la industria extractiva, en cualquiera de sus etapas, generan severos impactos en la población de las comunidades indígenas y originarias, vulnerando los derechos humanos individuales y colectivos, provocando impactos en la salud, la educación, los sistemas de producción, en la estructura organizativa, modifican los patrones de asentamiento y migraciones, la contaminación y la disminución de la cantidad y calidad de fuentes de agua, la fauna, flora y la biodiversidad, afectan el equilibrio que mantienen con la naturaleza, que constituye la base de su vida y reproducción étnica y cultural. Las comunidades y pueblos indígenas originarios conciben a la naturaleza como un todo, como parte de su vida y sostenimiento, vulnerar los recursos naturales es atentar contra la vida de los pueblos indígenas y originarios.

1.2. Violación del Marco normativo: nacional e internacional.

En Bolivia, se viene dando un dilatado proceso de titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) a los pueblos indígenas y originarios y al mismo tiempo un veloz y expedito proceso de concesión de los Recursos Naturales a sectores privados, incluso dentro de las demandas de TCOs; provocando una serie de conflictos entre los pueblos indígenas originarios y los concesionarios privados.

Actualmente, los conflictos socio ambientales tienen su principal origen en la escasa legitimidad de las políticas empleadas para materializar los proyectos de la industria extractiva. Las leyes y políticas públicas impuestas en torno a la explotación de recursos nacionales son los principales obstáculos en su relación tradicional que tienen los pueblos indígenas con la tierra y los recursos naturales que han dado sustento y preservado por miles de años las culturas indígenas en Bolivia.

El Estado boliviano omite la propia normativa interna, tanto en la elaboración de leyes como en su aplicación en los contratos de proyectos específicos con empresas mineras y petroleras, que operan concesiones dentro los territorios indígenas ancestrales, los que elaborados con escasa transparencia sin la adecuada participación de los pueblos indígenas afectados y por lo mismo no incorporan ni reconocen correctamente los derechos de los pueblos indígenas y originarios.

La Constitución Política del Estado (CPE) en su artículo 171 establece que "se reconocen, respetan y protegen los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones", aunque este artículo estaba reconocido en la Ley de Hidrocarburos 1689 de 1996, abrogada por mandato del referéndum vinculante del

18 de julio del 2004, el gobierno boliviano ha pretendido eliminarlo en el proyecto de ley presentado ante el Congreso Nacional, motivo por el cual los pueblos indígenas han presentado una queja formal ante el Defensor del Pueblo autoridad que emitió una resolución anunciando la inconstitucionalidad de aprobar una ley que omite tales derechos. Sin embargo a la fecha, el ejecutivo se ha opuesto a la aprobación de una ley que contiene el Título de Derechos Indígenas, presentado por las organizaciones nacionales de los pueblos indígenas y originarios.

La Ley 1257 de 1991, que homologa el Convenio 169 de la OIT, en sus artículos 6, 7 y 15 referidos al derecho que tienen los pueblos indígenas de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y su participación en la formulación, aplicación y evaluación de dichos programas susceptibles de afectarles directamente, además el compromiso del gobierno de consultar y lograr el consentimiento de las medidas que se tomen, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan, antes de autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras, a la participación en los beneficios que reporten tales actividades y a recibir indemnización por cualquier daño que pudiera sufrir como resultado de esas actividades. Sucesivos gobiernos a la fecha, vienen demorando la reglamentación de la ley 1257 y su incorporación transversal en la normativa sectorial de la minería y los hidrocarburos, propiciando un vacío legal, que facilita la omisión de la debida protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y la vigencia de un régimen de exclusión y discriminación racial.

La explotación desmesurada de los recursos naturales en territorios indígenas, originarios y las acciones de las empresas petroleras y mineras, incidiendo en la reducción de áreas tradicionales de caza, recolección y pesca, contaminan fuentes de agua, empobrecen los suelos agrícolas, aparecen enfermedades nuevas y en muchos casos devastadoras. Situación que amenaza la calidad de vida por el deterioro del medio ambiente y afecta su identidad e integridad cultural.

Estas políticas de Estado y las intervenciones privadas sobre los territorios indígenas, vulneran los compromisos internacionales que ha asumido el Estado, como son el Convenio 169 de la OIT en la Ley 1257 o, donde se establece que los gobiernos deben asumir la responsabilidad de garantizar el respeto de su integridad y adoptar medidas necesarias para salvaguardar las personas, los bienes, los trabajos, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

Por otra parte, las comunidades indígenas no tienen un trato igual dentro el sistema legal, puesto que los procesos que inician las comunidades indígenas afectadas por las acciones de la industria petrolera o minera, por lo general llegan a resoluciones parcializadas a favor de las empresas, o en su defecto los procesos de solución son dilatados en el tiempo; vulnerando el derecho a la igualdad ante la ley establecido en el artículo 24 y el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde dispone que los Estados partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en el mencionado instrumento internacional y a garantizar el pleno y libre ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna. El derecho a la igualdad sin discriminación es uno de los pilares de la protección de los derechos humanos; este derecho también está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

2. CASO DE LAS FAMILIAS CAUTIVAS.

El Estado boliviano no cumple con sus compromisos internacionales como son el Pacto de San José, en sus artículos referidos a la obligación que tienen los Estados de respetar los derechos de las personas y la prohibición a la esclavitud y servidumbre, el Convenio 169 de la OIT – Ley 1257 en sus artículos referidos a las condiciones de empleo y trabajo, educación, salud y seguridad social.

Así mismo, la Constitución Política del Estado, en su artículo 5, prohíbe el trabajo forzoso, nadie puede ser obligado a trabajos personales sin

su pleno consentimiento y justa remuneración. Sin embargo, existen alrededor de 580 familias indígenas guaraníes, en situación de cautiverio en haciendas de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija. Estas familias trabajan para los hacendados por salarios muy bajos, que no alcanzan para sus necesidades básicas lo cual implica que se endeuden con los hacendados, pues les adelantan en especies y al precio que los patrones ponen, dando lugar a que se mantengan durante toda su vida en deuda con el hacendado. Los indígenas no tienen servicio social, no reciben salarios justos, su horario de trabajo es mayor a 10 horas, caso contrario no son remunerados, reciben castigos que van desde golpes hasta la destrucción de sus casas. El "jornal" (salario) que les pagan a las mujeres por más de 10 horas de trabajo es de 4 bolivianos (0,50 ctv de dólar) y para los hombres es de 10 bolivianos, muy por debajo del jornal que se paga en el pueblo que es de 25 bolivianos.

Los niños hasta los 7 años están a cargo de sus madres y después el hacendado decide lo que va hacer con el niño, no permiten que vayan a la escuela. En casos de accidentes, son los propios trabajadores que pagan sus gastos médicos, el patrón en el mejor de los casos les lleva a las postas y después le cobra al trabajador.

Los hacendados no permiten que entre familias cautivas hablen libremente, y menos aún con familias libres, sancionan a quienes participen de reuniones o quieran organizarse para defenderse.

Con las denuncias presentadas, en la mayor parte ha empeorado el maltrato. Por ejemplo, en el caso de la petición del Defensor del Pueblo de subir los salarios, también han duplicado sus labores de las familias cautivas. Existe mucho temor de los cautivos hacia los hacendados.

Se han presentado denuncias, ante el Fiscal, ante la prensa, el Congreso Nacional. Las acciones que se han realizado a favor de las familias cau-

tivas, no avanzan hacia una solución porque existe conflicto de intereses porque las autoridades son parientes de los hacendados (por ejemplo el diputado nacional Señor Morgan López, tiene familias cautivas en su propiedad ubicada en el Municipio de Huacareta).

El gobierno desconoce la situación de las familias cautivas del departamento de Chuquisaca, sólo indica que hay comunidades cautivas en Alto Parapetí (Santa Cruz); sin embargo, sólo en el departamento de Chuquisaca existen 442 familias cautivas que han sido registradas por el Consejo de Capitanías Guaraníes de Chuquisaca (CCCH) en el año 2002.

Solicitamos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realice una visita a los territorio donde se asientan las familias cautivas, recomiende al Estado boliviano :

- Que el Estado boliviano respete y haga respetar la dignidad humana de todas las familias guaraníes.
- Que remedie la situación de violación de los derechos humanos del pueblo guaraní y de las familias cautivas.
- Que respete los derechos intelectuales y culturales del pueblo guaraní mediante medidas legislativas.
- Que indemnice a la familias afectadas.
- Que re-localice a los hacendados que se hubieran asentado en territorios guaraníes.

3. RESUMEN CASOS DE VIOLACIÓN DE DERECHOS INDÍGENAS POR LA INDUSTRIA MINERA E HIDROCARBURÍFERA.

Los casos que se presentan a continuación son los casos que las organizaciones indígenas, vienen denunciando ante autoridades departamentales, nacionales y de gobierno; sin que hasta la fecha se haya logrado respuestas a favor de los pueblos y comunidades indígenas afectadas por las actividades insostenibles de la industria minera e hidrocarburífera en Bolivia.

Cuadro 1:

Casos de violación de derechos indígenas por la industria minera, gas y petróleo en Bolivia.

CASOS	Cuál es el problema?	Qué instrumentos internacionales de derechos han sido violados?	Qué norma interna ha sido violada o no se cumple?	Qué acciones se realizaron ante instituciones del Estado y qué respuestas dio el Estado?	Qué sugerencias de recomendaciones le darían a la Comisión Interamericana?
<p>Contaminación Lago Uru Uru por la Mina Inti Raymi</p> <p>Organización que denuncia: Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CO-NAMAQ – Nación Suras)</p> <p>Este proceso de contaminación data del año 2001.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Las operaciones mineras, el yacimiento y el campamento de Inti Raymi están ubicados en dos comunidades, Chuquiña y La Joya, localizadas en el altiplano central en la parte superior de la cuenca del río Desaguadero. Por su localización en cabecera de cuenca, las comunidades de la cuenca baja del río denunciaron de manera constante afecciones en sus tierras y animales por problemas de contaminación, atribuidas a las operaciones de esta mina. Los principales problemas y riesgos ambientales tienen que ver con la deposición y tratamiento de las colas de mina, y el empleo masivo de cianuro durante la fase de seguridad y protección ambiental: las comunidades asentadas en la ribera del río han evidenciado una continua y acelerada degradación ambiental como la alta salinización y erosión, que hasta antes de las operaciones mineras se caracterizaban por una cobertura vegetal de pastos nativos para el ganado ovino. Algunas comunidades como es el caso de Toma Toma en la provincia Saucari, y Santo Tomás en la provincia Cercado, con el apoyo de instituciones no gubernamentales se han realizado Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental, cuyos resultados han evidenciado altas concentraciones de cianuro en sus suelos. Así mismo, de forma constante se han 	<p>Convención Americana sobre Derechos Humanos. Art. 1, Art. 24, Art. 26 Convenio 169 de la OIT.</p>	<p>Ley 1257 Artículos: 7, 4, 15.1, 15. 2, 17.2 Constitución Política del Estado (CPE) Art. 171 Ley 1333 del Medio Ambiente</p>	<ol style="list-style-type: none"> Luego de una huelga de hambre de las comunidades afectadas, donde participaron dirigentes Mallkus y Chacha Warmis (hombres y mujeres), el 23 de enero de 2004 se suscribe un Acuerdo entre el Ministerio de Desarrollo Sostenible (Res. Adm N° 001/04) y las comunidades afectadas para la realización de una Auditoría Ambiental en el área de influencia de la concesión minera Kori Kori. Los puntos centrales del acuerdo señalan que la elaboración de los Términos de Referencia, la calificación de la empresa consultora proponente se asumiría por el Ministerio de Desarrollo Sostenible a través del Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente en coordinación con las comunidades afectadas. Así mismo se resolvió por la gravedad y urgencia de los problemas de contaminación contratar servicios de consultoría por invitación directa. En cumplimiento de esta disposición se conformó una comisión de seguimiento al proceso de Auditoría Ambiental con plena participación de los representantes de las comunidades afectadas, instancia que se encargó de supervisar y aprobar la elaboración de los Términos de Referencia. El 11 de marzo de 2004, el Viceministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente emite la Resolución Administrativa N° 010/04 que oficializa la Auditoría Ambiental, en base a los términos de referencia consensuados con las comunidades, restando únicamente la definición el documento de Pedido de Propuesta en el cual se establecen las condiciones administrativas para la calificación y contratación de proponentes. El 29 de marzo de 2004, se instala la primera reunión de la comisión jurídica, encargada de elaborar el Pedido de Propuesta. Las comunidades afectadas participan de manera plena de esta comisión a través de su asesor jurídico. En esta instancia luego de varias reuniones, se define desestimar la invitación directa y proceder a una convocatoria de concurso de propuestas en base a una lista de proponentes, por impedimentos de tipo legal argüidos por el gobierno. En mayo 27, se emite la Resolución Administrativa ordenando la constitución de una Comisión Interinstitucional Técnica encargada de la selección de las empresas proponentes y la calificación final de las pro- 	<p>Anulación de la petición minera. Cumplimiento con las leyes. Modificaciones al Código de Minería y que incluya los derechos humanos de los pueblos indígenas.</p>

producido casos de mortandad masiva de ganado ovino o malformaciones en las crías. Un último caso constituye la muerte de más de 48 ovejas en la comunidad de Pata Pata, provincia Saucari el pasado 3 de enero de 2005.

- La contaminación de cuatro provincias: Saucari, Cercado, Dalence, Poopó; afecta a 26 ayllus, además de las Cooperativas Pesqueras Lago Uru Uru y la Federación Departamental de Cooperativas Pesqueras de Oruro.
- La pérdida de capacidad de la tierra y forraje, significa para las comunidades y ayllus una pérdida de alrededor del 50% en la agropecuaria, el ganado vacuno un 45%, camélidos 30%.
- Por otra parte, la cantidad de peces deformes aumenta cada día en los dos lagos, cosa que antes no se conocía.
- Los problemas de salud en las personas, cada día es más frecuente: dolores de cabeza y gastroenteritis por consumo de agua salinizada.
- Migración de la población

puestas. De esta comisión participa de manera plena el asesor técnico de las comunidades afectadas. La Comisión inicia su trabajo desde el 7 de junio.

5. Finalmente, el 29 de julio dos empresas consultoras hacen llegar su propuesta técnica para a Auditoría Ambiental: ARCADIS-ECOLOGIA y EMPRESA (sociedad entre una firma norteamericana y una boliviana) y la Universidad de LINKOPINGS de Suecia. Durante el proceso de calificación, las comunidades afectadas sufren la deshonestidad de su representante técnico acreditado quien no dio curso a las denuncias de vinculación entre ARCADIS y la Compañía Minera NEWMONT accionista mayoritario de Inti Raymi. Finalmente el resultado de la calificación es de 65,32 a LINKOPINGS y 66,90 para ARCADIS. Ese mismo día que termina la calificación (4 de agosto) los dirigentes de las comunidades afectadas hacen pública la denuncia de vinculación comercial entre ARCADIS y NEWMONT ante la Comisión y manifiestan su desacuerdo con la calificación, por cuanto ARCADIS no garantizaría la transparencia e independencia de la Auditoría Ambiental.

Las Denuncias no son escuchadas por los técnicos del Viceministerio y recomiendan la contratación de la empresa ARCADIS.

6. 23 de septiembre de 2004, se instala un piquete de huelga de hambre en ambientes del Ministerio de Desarrollo Sostenible, demandando la descalificación de ARCADIS y la contratación de la Universidad LINKOPINGS. Durante esta medida de protesta Inti Raymi junto al sindicato de trabajadores se moviliza en contra de las comunidades afectadas solicitando la adjudicación de la Auditoría a la empresa ARCADIS, lo cual patentiza la vinculación entre estas dos empresas.
7. Después de una prolongada lucha, el 29 de septiembre, el Ministerio desiste de contratar los servicios de ARCADIS y declara desierto el proceso. Las partes centrales de la Resolución Administrativa VRNMA N°035/04 señalan la realización de una segunda convocatoria, en base a los términos de referencia consensuados y respetando la participación de las comunidades en el nuevo proceso.
8. En el mes de octubre, el Parlamento Nacional a través de los Comités de medio Ambiente del Senado, de Minería de la Cámara de Diputados, realiza una interpelación al Ministro de Desarrollo Sostenible por las irregularidades observadas en la convocatoria para la Auditoría Ambiental. El compromiso de las autoridades es de corregir sus errores en la segunda convocatoria.
9. El 31 de octubre, el Ministerio de Desarrollo Sostenible mediante el Viceministerio de recursos Naturales y medio Ambiente, hace pública en su página Web la segunda convocatoria para la Auditoría Ambiental,

sin el consentimiento de las comunidades a pesar de la insistencia de estas de tomar parte en los ajustes. Se elimina el punto referido al objetivo de la Auditoría en los Términos de Referencia y se hacen modificaciones orientadas a reducir el área de estudio y excluir la participación de las comunidades. Por espacio de tres semanas, no se publican las correcciones acordadas y menos aún restituye la participación de las comunidades.

10. El 18 de noviembre se realiza una reunión de trabajo con las comunidades y los técnicos del gobierno acordando la reposición del objetivo original de la Auditoría y otras correcciones sustanciales. El compromiso de esta reunión es su publicación inmediata en la página Web y la continuidad del proceso con la plena participación de las comunidades afectadas.
11. El 14 de diciembre, luego de mucha insistencia los técnicos del gobierno se hacen presentes en la prefectura de Oruro y presentan nuevos términos de Referencia elaborados por un consultor contratado por el Viceministerio, el cual además estuvo vinculado con el llenado del tajo de Kori Kollo. Los nuevos términos de referencia reducen el área a auditar a sólo el contorno de la empresa y desestiman las denuncias de las comunidades. A lo cual las comunidades rechazan esta afrenta y manipulación de las autoridades.
12. El 15 de diciembre las comunidades se reúnen con la Comisión de Medio Ambiente del Senado para hacer conocer su malestar por esta burla del gobierno. En esta reunión se hacen presentes dirigentes de la comunidad de Chuquiña (zona donde se localiza la empresa) quienes en el pasado estuvieron en contra de la auditoría, para manifestar el acuerdo con los nuevos términos de referencia, pues solo les interesa su comunidad y no así el resto de las comunidades afectadas. Lamentablemente el principal dirigente del Comité de Defensa de Medio Ambiente de la Provincia Saucari, sin consultar a las bases y de manera sospechosa decide apoyar a estos dirigentes, con lo cual se pone en riesgo la unidad e las comunidades.
13. 9 de enero de 2005, se realiza un cabildo de la Provincia Saucari, en la que se debate la nueva situación y se pone en juicio la posición de su principal dirigente.
14. A mas de un año del acuerdo no existe certidumbre de su ejecución y de la transparencia del mismo debido a la influencia de intereses y manipulación del proceso.
15. Hasta aquí las comunidades afectadas han llevado de manera esforzada el proceso de la Auditoría Ambiental, que gracias a la unidad de los afectados fue posible conseguir la disposición que ordena la realización de la misma. Sin embargo la empresa Inti Raymi ha venido influenciando

				<p>sobre esferas de gobierno y algunos dirigentes para hacer fracasar esta demanda y manipular con el objetivo de que se realice una Auditoría fraudulenta y manipulada que favorezca sus intereses. Pero el derecho a conocer la verdad, la reparación del daño ambiental y social provocado por las actividades de Inti Raymi, es el pilar que sostiene a las comunidades afectadas, los cuales venciendo todas estas adversidades y peligros de unión lograrán prevalecer sus derechos.</p> <p>16. La principal demanda que mantienen es el de hacer respetar los términos de referencia de la primera convocatoria, los cuales se elaboraron con su participación y consentimiento, para que en base a ellos se proceda a contratar de una vez a una consultora seria para la ejecución de la Auditoría Ambiental.</p> <p>17. En procura de lograr esta demanda la disposición de las comunidades afectadas es de retomar el camino de la movilización y la lucha.</p>	
<p>Contaminación del Río Pilcomayo.</p> <p>Organización que denuncia: Comité de Defensa del Río Pilcomayo (CODE-RIP)</p> <p>Este río integra la Cuenca del Plata y es un río internacional pasando por Bolivia, Argentina y Paraguay. En Bolivia su curso pasa por los departamentos de Potosí, Chuquisaca y Tarija.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Después del Decreto 21060 de 1985, la contaminación de toda la cuenca del Río Pilcomayo por actividades extractivas de los ingenios mineros por la "técnica de flotación" que utilizan reactivos químicos tóxicos (mercurio, plomo, arsénico, cadmio) Son más de 100 comunidades originarias que están siendo afectadas por la contaminación (35 comunidades en Potosí, 42 comunidades en Chuquisaca y alrededor de 40 comunidades en Tarija) Los impactos sociales y ambiental después de 19 años de contaminación se traduce en pérdidas de 70% a 80% de la producción agrícola; 50% a 60% en ganadería y en la cuenca alta de 90% a 95% de pérdida de peces como el sábalo, bagre, pejerrey y otros. La salud de las personas también ha sido afectada: tenemos niños que han nacido con deformaciones físicas, aumento de casos de cáncer, problemas estomacales. La educación ha bajado del 30 al 35% el índice de la capacidad de 	<ul style="list-style-type: none"> Pacto San José Art. 4, 5, 8, 24, 26 Convenio 169 OIT 	<ul style="list-style-type: none"> Ley 1257 Art. 2 numeral 1, numeral 2 inciso b); Art 4 ; Art. 7 numeral 3 Ley 1333 de Medio Ambiente. 	<ol style="list-style-type: none"> CODERIP, el 5 de agosto de 2003 eleva una solicitud de Audiencia al Prefecto Sr. Felipe Cravajal y al Presidente Nacional Sr. Gonzalo Sánchez de Lozada con el pliego petitorio 01-08-2003 sobre la problemática del río Pilcomayo. La Audiencia se realiza el 14-08-03, donde demostraron que no hay voluntad política para resolver caso Pilcomayo El 27 de agosto de 2003, se solicita una reunión con el Ministro de Desarrollo Sostenible Sr. Erik Reyes Villa en la comunidad Sotomayor. La reunión se lleva a cabo el 03 de septiembre del 2003, sin ninguna solución y más bien los dirigentes son amenazados por parte del prefecto de Potosí Sr. Sergio Medinaceli. El 17 de diciembre de 2003 se realiza una reunión ampliada con autoridades: Ministro de Desarrollo Sostenible Jorge Cortéz y el Vice Ministro Carlos Valenzuela y los damnificados se reúnen en Vina Pamao. Se elabora la Primera Acta de Compromiso para resolver los puntos solicitados, hasta el 20 de enero del 2004. Se hizo un taller de concertación entre autoridades nacionales departamentales y damnificados, los días 20, 21 y 22 enero 2004, se incrementa el plazo en 90 días Concertadamente se rectifica el Convenio del 17 de diciembre de 2003, ampliando su plazo a 90 días. El 20 de septiembre de 2004, se realiza el tercer Ampliado Nacional de CODERIP, donde se saca el Pronunciamiento al no cumplimiento del Acta de Compromiso del 17 de diciembre de 2003. El 13 de octubre de 2004, se consigue otra Acta de Compromiso, bajo la consigna de que no caerá ni una gota más de contaminación al río Pilcomayo. El 8 de octubre de 2004, se realiza el V Ampliado Nacional de CODERIP; ante no 	<ul style="list-style-type: none"> Cese inmediato de la contaminación del Río Pilcomayo: ya sea con el funcionamiento de Dique de Colas San Antonio y el Parque de Ingenios, u otra tecnología menos contaminante del medio ambiente. Auditoría y evaluación completa del impacto ambiental, social, cultural, salud, educación y economía. Indemnización de forma sistemática por las pérdidas económicas en agricultura, ganadería y pesca; a través de planes de desarrollo sostenible, con participación directa de los

	<p>aprendizaje de los niños. También existen las migraciones masivas de familias que se van a otros departamentos y/o países vecinos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Situación que nos está llevando de la pobreza a la miseria, a todos los que vivimos en las riberas del río Pilcomayo. • Por otra parte está el problema de complicidad de las autoridades departamentales y nacionales con los empresarios privados nacionales e internacionales, como es el caso COMSUR-CFI BM, que tienen el poder político y económico. Por ejemplo Gonzalo Sánchez de Lozada es socio mayoritario de COMSUR, Rolando Careaga diputado nacional dueño del ingenio "Nañay", Samuel Blanco socio del ingenio Bolívar, dueño del periódico "El Potosí". • Los productos agrícolas, ganaderos y piscícolas de la cuenca del Río Pilcomayo, llegan a los mercados de Tarija, Chuquisaca, Potosí, Oruro, La Paz. ¿Por qué el privilegio de 17 familias para arruinar la mitad de la población de un país? 			<p>cumplimiento por parte de las autoridades ni de los ingenios mineros, a los compromisos suscritos, se declara la "Gran marcha por la Defensa del Río Pilcomayo" que parte desde la ciudad de Sucre a Potosí, el 11 de octubre de 2004.</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. Se realiza acciones de presión y se toma la Plaza 25 de mayo de la ciudad de Sucre y se logra la derogación del Decreto 25877. 13. Se pone en funcionamiento el Dique de Colas "Laguna Pampa" 14. El dique de Colas ha dejado de funcionar a mediados de diciembre de 2004, el problema de contaminación del Pilcomayo continúa a la fecha. 15. Varias visitas de monitoreo al Dique de Colas y reuniones con autoridades nacionales y departamentales. 16. El 18 de octubre de 2004, se designan dos Fiscales en cada Distrito: Potosí, Chuquisaca y Tarija para el caso del Río Pilcomayo. 17. No se ve el avance en el proceso y es más los fiscales de Potosí no avanzan por miedo al poder político, económico de los dueños de los Ingenios Mineros. 	<p>damnificados de la cuenca del Río Pilcomayo en todo el proceso, con proyectos de corto y largo plazo que signifique un paliativo a la miseria que ha llevado la contaminación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En salud, equipamiento adecuado de centros de salud de cada región, con personal profesional y entendido en las enfermedades que ocasiona la contaminación del río. • Se declare ilegal en el mercado internacional los productos procesados por los Ingenios mineros. • Que el Banco Mundial deje de financiar actividades empobrecedoras de miles de vidas humanas. • Que las autoridades departamentales y nacionales cumplan sus funciones y dejen de ser "juez y parte" en el caso de la contaminación del Río Pilcomayo. • La responsabilidad debe ser del que contamina y no así del Estado.
--	--	--	--	---	---

Caso Bosque Seco Chiquitano: El Impacto del pacto del Gasoducto Lateral Río San Miguel – Cuiabá en Bolivia.

Organización que denuncia: Coordinadora de Pueblos Etnicos de Santa Cruz (CPESC), Organización Indígena Chiquitana (OICH)

El gasoducto en el lado boliviano tiene una longitud de 361 Km; el costo total del gasoducto es de \$us. 230 millones de dólares (\$us 130 en el lado boliviano y \$us100 en el lado brasileiro).

El gasoducto en el lado boliviano atraviesa sistemas valiosos y prístinos como son el Bosque Seco Chiquitano, la Reserva Natural de San Matías y sitios RAMSAR del Pantanal boliviano. Impacto sobre 15 quebradas y/o lagunas de las cuales 12 son nacientes de aguas fundamentales para el ecosistema y la seguridad alimentaria de los pueblos indígenas.

- El gasoducto se ubica en el Departamento de Santa Cruz y cruza en dirección noreste desde el Río San Miguel hasta el pueblo de San Matías en la frontera con el Brasil, con una longitud de 361 km.
- El derecho de vía (DDV) Los caminos de acceso y los tres campamentos tienen impactos directos los territorios de 36 comunidades indígenas chiquitanas y ayoreas donde habitan 8.108 personas nativas.
- La institución financiera (Overseas Private Investment Corporation OPIC) de la construcción del gasoducto que en fecha 15 de junio de 1999 aprobó un crédito por 200 millones de dólares solicitado por la empresa patrocinadora ENRON. Entre las condiciones para el otorgamiento del crédito, OPIC exigió a ENRON la implementación de un Plan de Conservación del Bosque Seco Chiquitano, ecosistema de gran diversidad ecológica y con especies únicas en el mundo que son impactadas por la construcción y operación del gasoducto a Cuiabá.
- Para la implementación de esta exigencia, las multinacionales ENRON, SHELL y su subsidiaria en Bolivia TRANSREDES crean la "Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano (FCBC)" asociándose con cuatro ONG's conservacionistas.
- Ante este hecho diversas instituciones del Estado boliviano han definido que los procedimientos realizados por las multinacionales para cumplir con la conservación del Bosque Seco Chiquitano atentan y violan los derechos y las leyes de los bolivianos, especialmente de los pueblos indígenas que habitan en el área de influencia del gasoducto.

- Convención Americana de DDHH "Pacto de San José" Arts. 4, 24, 26
- Carta Interamericana de los derechos del trabajador Art. 39
- Convenio 169 OIT, Arts. 5, 6, 7, 15 y 17

- Ley 1257
- CPE Art. 1, 171
- Ley 1333 del Medio Ambiente Art. 46
- Reglamento de Prevención y Control Ambiental
- D.S. N° 24176, art. 160.
- Constitución Política del Estado; Art. 171, 136 y 137.

- Presentación denuncias a la autoridad ambiental competente (prefectura, ministerio de desarrollo sostenible)
- Como resultado de las acciones de incidencia de las organizaciones indígenas, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) emite la Resolución Administrativa VMARNF N° 26/02 del 08 de julio de 2002, donde la FCBC es amonestada y conminada a no realizar actividades, dándole plazo de 90 días para regularizar su situación legal de acuerdo a la Ley 1333 de Medio Ambiente.
- En el año 2002: Las organizaciones indígenas solicitan al MDSP una Auditoría Ambiental del Gasoducto Lateral Cuiabá (lado boliviano) ante el incumplimiento de la FCBC a la Resolución Administrativa 26/02, incumplimiento del EEIA del Gasoducto Cuiabá, incumplimiento de los Planes de Compensación (PDI y PRC) y la existencia de un gasoducto privado, construido en secreto a beneficio de la Mina Don Mario (de propiedad de COMSUR S.A. y la IFC del Banco Mundial).
- Durante el año 2003: Las organizaciones indígenas luego de varias acciones de incidencia sobre las autoridades del gobierno, especialmente del MDSP logran que esta repartición estatal instruya el inicio de la "Inspección in Situ del Gasoducto Lateral Cuiabá" como acción previa para iniciar la Auditoría Ambiental.
- El año 2004: Ante la falta de respuesta del MDSP al requerimiento de Auditoría Ambiental y habiéndose culminado la Inspección in Situ, las organizaciones indígenas recurren a instancias del Congreso con la finalidad de exigir al MDSP el inicio de la Auditoría Ambiental, que hasta la fecha no es atendida.

- Que el Estado boliviano establezca mecanismos para la protección de los derechos indígenas en sus políticas públicas.
- Que el Estado boliviano ratifique el Protocolo de San Salvador.

- Así mismo, no se realizó la consulta oportuna con los legítimos representantes de las comunidades indígenas, las que no están de acuerdo con delegar las acciones de conservación a instituciones extrañas que nunca han trabajado ni vivido en el Bosque Chiquitano como es el caso de las mencionadas ONGs.
- Por otra parte, la supuesta Fundación no otorga las garantías necesarias para asegurar la correcta participación de los pueblos indígenas en la utilización, administración y conservación de estos recursos naturales, tal como lo establece la ley boliviana. Al excluir a los pueblos indígenas no solo violan la ley, también están poniendo en riesgo la propia sostenibilidad ambiental del proyecto gasoducto.
- La construcción del gasoducto produce impactos ambientales, sociales y culturales severos, situación que se verifica durante Inspección ambiental in situ realizada por el VRNMA en abril 2003, además de constatarse la inadecuada acción de control por parte del Estado boliviano.
- Impactos ambientales:
 Daños en fuentes de Agua: contaminación de lagunas y quebradas, fuente de vida para las comunidades (Comunidad Entre Ríos, Buena Vista, Cañón de Fátima, Candelaria y Minador).
 Daños al Bosque: inadecuada revegetación dentro del derecho de vía, extracción de madera y cacería ilegal realizada por personas ajenas a las comunidades (Comunidades San Juan, Ipias, Buena Vista).
- Impactos sociales como:
 Inseguridad ciudadana producto del inexistente control en el DDV que permite la circula-

ción de tráfico de drogas, ganado y movilli-dades robadas, se ha incrementado los casos de robo al interior de las comunidades.

Afectación a la cultura introduciendo hábitos que rompen la dinámi-ca propia. (Introduc-ción de centros de ex-pendio de bebidas al-cohólicas, de prostitu-ción).

Afectación al acceso tradicional a los recur-sos naturales para su uso medicinal.

- Existen graves impactos secundarios no previs-tos en el EEIA, caracte-rizados por la falta de transparencia en la construcción del gaso-ducto, por cuanto GO.B ocultó información re-ferida a la construcción y posterior habilitación de válvulas de gas para el transporte de este re-curso energético en di-rección y a favor de la Mina "Don Mario; este proyecto se encuentra en las cabeceras del Pantanal boliviano y en medio del Bosque Seco Chiquitano, por lo que se prevé que sus im-pactos serán severos en este ecosistema y las comunidades que se encuentran en el área de influencia. También, se ha verifica-do que las comunida-des indígenas NO han sido consultadas en el proceso de elaboración del EEIA de la Mina don Mario, como establece el Código de Minería en Art. 15 y la Ley 1257 de los Pueblos Indíge-nas.
- La Fundación para la Conservación del Bos-que Chiquitano: Duran-te la Inspección in situ, se ha evidenciado que a pesar de contar con una Amonestación que prohíbe actividades pú-blicas a la supuesta FCBC, por parte del MDSP, esta organiza-ción sigue realizando actividades en la re-gión; generando con-frontación y división entre las organizacio-nes indígenas.

<p>Concesión Minera de piedra caliza en tierras comunitarias del Ayllu Quilla Quilla.</p> <p>Organización que denuncia: Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu de Quilla Quilla (CONAMAQ)</p>	<p>El caso se inicia cuando las comunidades de Quilla Quilla, en una acción legal piden la concesión de la mina de piedra caliza, para frenar el ingreso de la empresa privada FANCE-SA a su territorio.</p> <p>La Superintendencia, no respeta los procedimientos establecidos en el Código Minero y da preferencia a la empresa privada.</p> <p>Posteriormente pese a las apelaciones de las comunidades y ayllus, la prefectura de Chuquisaca les suspende las Personerías Jurídicas de los tres ayllus afectados.</p> <p>Son 3 Ayllus afectados por las actividades mineras, con un total de 1650 familias</p> <p>En el municipio de Sucre es copropietaria FANCE-SA continúa violando los derechos y ha organizado "grupos de choque" contra ayllus.</p>	<p>Convenio 169 Art. 1, 2, 4, 5, 7, 8, 12, 15</p> <p>Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 2, 3, 5, 11, 17, 24, 25</p> <p>Protocolo de San Salvador</p>	<p>Constitución Política del Estado (CPE) Art. 171</p> <p>Ley 1257 que homologa el Convenio 169 de la OIT.</p> <p>Código Minero Ley de Participación Popular DS. 23858 y 24447</p> <p>Reglamentos de Participación Popular Ley de Municipalidades Art. 21</p> <p>Código Penal, Art. 133,154, 143, 253</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parcialización en Superintendencia y Tribunal Constitucional a favor de la empresa. 2. 24 al 28 marzo 2000, cuatro Autoridades del ayllu Quilla Quilla son golpeados y secuestrados. 3. 4 de Mayo 2000 , abrogan 3 resoluciones municipales de registro de Personería Jurídica. Se realizan Movilizaciones se abroga resolución prefectural. 4. 7 de septiemnre 2001: Prefectura Sucre suspende Personería Jurídica a 3 Ayllus. 5. Se inicia acción penal contra 2 funcionarios de la prefectura de Sucre. 6. 26 marzo 2004, fallo judicial absuelve a los demandados. 7. Apelación revoca sentencia y condena a carcel 2 años 8. Noviembre 2004 Sentenciados casación los absuelve 9. Municipio Sucre desconoce autoridades comunitarias y provoca a los ayllus con los grupos de choque. 10. Se han realizado demandas de nulidad ante: Superintendencia de Minas en Potosí y Chuquisaca Corte Suprema de Justicia Comisión de Constitución Parlamento Consejo Municipal de Sucre Juzgado en lo Penal Corte del Distrito Chuquisaca Defensoría del Pueblo 11. Las respuestas que se ha tenido por parte del gobierno y la justicia ha sido la parcialización a favor de los intereses privados; manipulación de la información, amenazas y por último muchas de las quejas no han tenido respuestas. 	<p>Que obligue al Estado boliviano anular concesión minera que afecta al Ayllu de Quilla Quilla</p> <p>Obligar al Estado boliviano la abrogación de resoluciones municipales No 75-2000</p> <p>Garantías a las autoridades comunales de Quilla Quilla.</p>
<p>Petroleras en territorios Indígenas guaraníes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No existe consulta a los pueblos indígenas. • Destrucción de fuentes de agua y bosques • Degradación de los suelos • Impactos en la cultura y la economía de las comunidades guaraníes. • Provocan divisiones entre comunarios y comunidades. • Falta de respeto a la estructura orgánica comunitaria. • No existe transparencia por parte de las empresas petroleras transnacionales. 	<p>Convenio 169 de la OIT.</p> <p>Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 4, 26.</p>	<p>CPE, Art. 171</p> <p>Ley de Medio Ambiente</p> <p>Ley Forestal, Ley INRA, Ley 1257</p> <p>Ley de Participación Popular</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se hizo denuncia a la autoridad competente sobre el proceso de consulta. 2. Denuncia a I MDS y MDEH: memoriales, cartas 3. Bloqueo 4. Toma de pozos 5. Huelga de hambre 6. Convenios que no cumplen ni las petroleras ni el gobierno. 	<p>Aplicación y cumplimiento de la ley 1257</p> <p>Derechos de los pueblos indígenas sean parte de la CPE</p> <p>El Estado debe dejar de dar concesiones a las empresas en TCO.</p> <p>Exigimos reparaciones en caso de que ya se haya dado.</p>
<p>Petroleras en Territorios Indígena Guaraníes</p> <p>Organización que denuncia: Asamblea del Pueblo Guaraní (APG)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Invasión de terreno sin consulta en la comunidad de Tentayapi por la Empresa Maxus. Y en las siete Capitanías por el gasoducto Yacuiba - Río grande. • La deforestación en el tramo del gasoducto Yacuiba río grande. Donde hubo un plan de reforestación pero no se cumplió el dicho plan. 	<p>Convenio 169 de la OIT.</p> <p>Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 4, 26.</p>	<p>CPE, Art. 171</p> <p>Ley de Medio Ambiente</p> <p>Ley Forestal, Ley INRA, Ley 1257</p> <p>Ley de Participación Popular</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se hizo denuncia a la autoridad competente sobre el proceso de consulta; mediante Acta de denuncia, voto Resolutivo en el mes de abril de 2001, 14 y 26 de octubre de 2001. • Publicación de denuncia a nivel nacional e internacional. Mediante voto resolutivo y comunicado público en el mes de diciembre de 2001, 23 de abril y septiembre de 2004. • Denuncia al Ministerio de Desarrollo Sostenible del 09 de julio de 2003 y a la Defensora del Pueblo en fecha 10 de julio de 2001. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación y cumplimiento de la ley 1257 reglamentandola a favor del pueblo indígena. • Que los derechos de los pueblos indígenas sean parte de la CPE.

- Contaminación de las aguas en la quebrada que se encuentra en la Comunidad de Iviyeka (Capitanía Alto Parape-tí). Esto fue destruido por la Empresa Tecpetrol por la actividad de perforación de pozo.
- Destrucción de los ojos de agua. En la Comunidad de Itatiqui (Capitanía Parapitiguasu). Por la Empresa Petrosur por la actividad Sísmica en el año 1994 y que hasta el momento no tienen agua y que recorren al municipio para que traieran en cisterna para su consumo diario.
- Impacto Cultural provocado por el proyecto GASYRG de igual manera en la Comunidad de Tentayapi de la capitanía Iguembe provocado por la Maxus en la actividad sísmica y perforación de pozo. Por el cambio de la forma de vida en que los comunarios no acostumbraban por otra forma de fiesta y la forma de comunicarse con los comunarios.
- Erosión del suelo por la empresa Transredes que ya trabaja más de 25 años en el tramo Yacuiba – Santa Cruz y no cumple el plan de restauración del terreno. La Empresa Transierra provoca gran erosión de los suelos en las comunidades más específicamente en la Comunidad de Tarenda (Capitanía Parapitiguasu).
- Falta de respeto a la estructura organizativa. Provoca división y conflictos entre comunarios y dirigentes. Realizan charlas o consultas con otras personas que nada tienen que ver como dirigente ni como comunario. la empresa busca como dividir ofreciendo dinero a comunarios que pudieran ser de su aliado como paso en la comunidad de Tentayapi
- Falsa expectativa de desarrollo y empleo por la empresa Transierra y Maxus por realizar su

- Bloqueo toma de pozos en fecha 17 de abril de 2004
- Huelga de hambre en el mes de octubre de 2003.
- Oposición a la construcción del gasoducto mediante una carta enviada al Ministro de Asuntos Indígenas en fecha 17 de octubre de 2001.
- Atención parcial sin solución
- Firma de convenio que no se cumple, donde se realizaron series de convenio y que hoy ya no existe la credibilidad en los mismos autoridades del gobierno por que cada vez vienen con mentiras hacia el pueblo Guarani.
- Respuestas insatisfactorias, en que no existe el informe sobre la inspección que realizó la Unidad de Medio Ambiente del Ministerio de Energía e Hidrocarburos que fue provocado en la comunidad de Iviyeka. Sobre la carta del 20 de mayo de 2003.

- El Estado debe dejar de dar concesiones a las empresas en TCO.
- Que el Estado exija una justa indemnización y compensación.
- Exigimos reparaciones en caso que ya se han dado.
- Las concesiones sean devueltas al pueblo guarani.

trabajo y prometían trabajo para los mismos comunarios y no lo hacían más bien ellos mismos trae de otro lugar o les buscaban documentos y menor sueldo para los comunarios.

- Falta de información completa del proyecto petrolero en que hacen firmar el documento de consulta para que les justifique sin que los comunarios puedan ser bien informado como paso en la comunidad de Tentayapi.
- Falta de respeto y participación de la comunidad en general y su autoridad representativa en la consulta.
- Mala indemnización y compensación a los impactos y daños causados.
- La ley de hidrocarburos favorece mas a las empresas transnacionales.
- No existe transparencia por parte de las empresas transnacionales.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LOS AFRODESCENDIENTES EN BOLIVIA



Autor: CENTRO DE SERVICIOS AGROPECUARIOS (CESA)

A solicitud del Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, se elaboró un Informe Alternativo para el Comité del **Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales PIDESC 2005** sobre "los afrodescendientes en nuestro país:

Reunión para analizar el PIDESC:

El análisis del PIDESC y otros documentos relativos a la situación de los derechos humanos de los afrodescendientes en nuestro país fue realizado en reuniones con las siguientes personas:

Carlos Soruco Arroyo, Abogado, delegado por la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa FNMCB BS, organización que desarrolla sus actividades desde hace 25 años en el país; a través de su Regional en Irupana agrupa a las mujeres afrodescendientes de Sud Yungas La Paz.

Lorena Cuevas Cardenas, consultora independiente, realizó estudios acerca de género en diversas instituciones, actualmente reside en Irupana a pocos kilómetros de Chicaloma que es una comunidad con un 90% de población afrodescendiente.

Ramiro Llanos Moscoso, Abogado, docente universitario, asesora al movimiento campesino desde hace muchos años, actualmente trabaja en el Centro de Servicios Agropecuarios "CESA", ONG que trabaja en las zonas del Altiplano y Trópico de La Paz y Beni.

La experiencia de las personas que realizaron el informe fue la garantía principal para su elaboración, ya que desarrollaron en base a investigaciones particulares sobre los afrodescendientes, son conocedores de la zona, viven en

el lugar y comparten mucha amistad con los afros.

Los documentos utilizados fueron aquellos de disponibilidad como el PIDESC, la Declaración de Derechos Humanos y convenios referidos a racismo.

Análisis de los informes paralelos:

En Bolivia se realizan muy pocos informes, solo pudimos acceder al que realizó la FNMCB BS en relación a "Soberanía Alimentaria". Otro documento que se presentó fue el de la FNMCB BS a NNUU conjuntamente con el Capítulo Boliviano de Derechos Humanos bajo el nombre de "Comentarios de la Sociedad Civil Sobre Discriminación Racial".

Diagnóstico: perspectiva de derechos humanos, de género y pluralidad; cuando se toca el tema de las comunidades afrodescendientes, en primer lugar se tiene que enfocar el punto principal del cual se desprenden un sin número de temas importantes relacionados a una comunidad que está presente en muchos países del mundo incluyendo de forma importante a nuestro país Bolivia, una comunidad que está vigente, que existe y al igual que otros sectores tiene tantas necesidades, urgencias y demandas. Como un sector de los más desfavorecidos y olvidados, tanto por autoridades como por la sociedad. una de las demandas más importantes y relevantes se refiere a la reivindicación histórica de siglos atrás que incluye una lucha contra el racismo, el desconocimiento y desigualdad existentes, con participación de todos los sectores sociales en diferentes acciones tanto individuales como colectivas.

Durante años el factor más preponderante y el que ha estado latente y no se superó es el tema

de la discriminación racial, la desigualdad, la inequidad y el desconocimiento como comunidad, en todos los espacios en los que se desenvuelven y en las diferentes regiones que habitan.

Los miembros de la comunidad afrodescendiente, son tan bolivianos como todos los que nacimos y habitamos en este territorio, con todos los derechos y deberes que debe cumplir un ciudadano. Pero, lamentablemente es un sector olvidado por todos, no se toma en cuenta que ellos reclaman a gritos sus derechos fundamentales, la preservación de su especie, su cultura, su música, sus costumbres y la no discriminación en ningún ámbito.

En diferentes regiones de nuestro país existen diferentes agrupaciones afrodescendientes, generalmente vinculadas por su música, como es el caso de la Saya Afro-Boliviana que es conocida tanto nacional como internacionalmente, realizando diferentes presentaciones y actuaciones en las "entradas folclóricas", veladas, grabaciones y hasta realizando importantes presentaciones en teatro; la Saya de Chicaloma conformada por gente del lugar de diferentes edades, compositores fieles y celosos cuidadores de su baile originario, realizan representaciones y aportes culturales generalmente para la región; el grupo de la "nueva generación de Chicaloma" (así se denominan) además de practicar sus danzas están tomando desde hace varios años el trabajo de investigar acerca de sus ancestros, los nombres originarios de sus instrumentos y otros. Estos ejemplos citados son solo una muestra de todas las actividades y comunidades existentes, por lo que podemos constatar que los afrodescendientes están presentes.

El gobierno está en la obligación de reivindicar a este sector tan importante, tal como lo hace con demandas de los sin tierra, de los maestros, de los campesinos originarios, del sector salud y otros. El gobierno debe responder: ¿Qué se ha hecho durante este tiempo? Cuánto se ha avanzado en las comunidades afrodescendientes y su discriminación y en relación a los DESC?.

Analizar la realización de los DESC en el contexto: El gobierno aprueba leyes de carácter

mercantil que promueven las inversiones en el país, que afectan los derechos de los ciudadanos, de los pueblos indígenas, originarios y campesinos al otorgar una serie de concesiones para que exploten los recursos naturales renovables y no renovables, ofreciendo además, a través de leyes garantías a todo el que invierta y para confundir a los afectados utiliza palabras como "seguridad jurídica", "utilidad pública", "exportación a como de lugar". Consideramos que estas leyes deben ser equilibradas con los Derechos Económicos Sociales y Culturales, que respeten los derechos de los pueblos y garanticen al individuo una adecuada forma de vida, intentando siempre que la democracia sirva para todos.

La vigencia plena de los DESC debe ser parte de la actividad diaria del Estado boliviano y de las organizaciones de la sociedad civil para encarar con valentía su ejercicio.

Diagnóstico de casos emblemáticos:

En los Yungas de La Paz, en las comunidades afrodescendientes, se conoce como una "enfermedad" típica o propia de ellos, las tres Ds, que quiere decir que sufren de: "Desnutrición, Demencia y Defunción", las causas para esta tipificación o estigmatización son:

- La pobreza, todos los afrodescendientes son pobres o extremadamente pobres.
- La falta de trabajo en las comunidades afros, no existe fuentes de trabajo, los pocos que acceden son discriminados.
- Carencia de tierras. Con la Reforma Agraria las tierras altas y fértiles de los Yungas fueron acaparadas por los hacendados, tenderos, comerciantes y campesinos no afros. Esto debido a que la Ley indicaba que los hacendados podían quedarse con 10 hectáreas y el resto ser distribuidas por el Estado. A los afros la reforma agraria no les dotó de tierras, por lo que tienen que sembrar y producir algunos productos para su consumo en los fondos de las quebradas.
- Mala alimentación y desnutrición. Su alimentación consiste en productos silvestres de la zona como cítricos, plátano, palta, pescado seco, y en algunas oportunidades charque (carne seca), esto hace que exista un alto grado de desnutrición que con el tiempo en muchos de ellos

provoca que sus funciones fisiológicas y psíquicas disminuyan y cuando llegan a adultos, los afrodescendientes muestran signos característicos de enfermedades de carácter mental (mirada perdida, ojos hundidos, pómulos pegados a la piel) olvidan las cosas, hablan solos, ríen, gritan, viven en la soledad y desvarían; luego de padecer estos males viene la muerte que da fin a su vida tormentosa.

Progresión, regresión, conclusiones y recomendaciones:

El trabajo de investigación realizado en forma voluntaria por los participantes que debieron acomodar su tiempo para las reuniones, fue altamente positivo ya que nos permitió conformar un grupo que continuará investigando los problemas sociales del país.

Diagnóstico de realización de los DESC:

Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales de los afrodescendientes en Bolivia (PIDESC)

Art.	Contenido	Violaciones
6.- El derecho a trabajar	<p>1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.</p> <p>2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberán figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constantes y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.</p>	<p>1. Este derecho no se cumple, o es violado. Por cuanto los afros que en su mayoría viven en comunidades, no cuentan con el principal elemento para desarrollar que es tener la suficiente tierra, la mayoría tiene pequeños terrenos ubicados en lugares muy pendientes, al fondo de las quebradas, apenas tiene un cato de producción de coca, el resto son cítricos, que en su mayoría son cultivos no productivos. No tienen acceso a caminos, toda la producción debe ser trasladada de manera manual, trabajando en estas condiciones no es posible recuperar la fuerza utilizada en la actividad agrícola; ésta es una de las causas por la que los hijos de los afros tengan que migrar a las ciudades, donde las posibilidades de trabajo son muy escasas, además de existir una fuerte discriminación; ellos terminan realizando trabajos de servidumbre y otros poco remunerados, sumiéndose en la pobreza y la desesperación.</p> <p>2. El Estado no tomó iniciativas específicas en relación a los afros. El pleno empleo y las condiciones dignas para trabajar son apenas ideales para las personas de color. La dotación de tierras en 1952 no fue suficiente para librar del trabajo servil a los afros, parecería que al lugar no llegó la Reforma Agraria, ya que aún se mantienen las relaciones de semiesclavitud o pongueje, los afros trabajan en la casa de los patrones, realizan las tareas del campo para los dueños de las tierras donde la remuneración es en especie o a través de favores como el prestarles dinero o tener a sus hijas e hijas viviendo en las casa del patrón. Los puestos laborales son escasos y la oferta mucha, por esto se utilizan como esclavos a los afros. Los afros que migran a las ciudades encuentran dificultades para encontrar trabajo y tienen que incluirse en los cinturones de miseria.</p>

<p>7. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias</p>	<p>Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:</p> <p>a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:</p> <p>i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, deben asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;</p> <p>ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;</p> <p>b) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.</p> <p>c) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.</p>	<p>a) El derecho a la remuneración justa no se cumple, en el área rural las tierras son poco productivas y escasas, en la ciudad continua la discriminación y desconfianza a los afros.</p> <p>i) El salario equitativo no se cumple, existe desventaja en comparación con los hombres, la mayoría de las mujeres afros realizan trabajos como empleadas domésticas y en servicios donde los ingresos salariales son bajos.</p> <p>ii) No existen condiciones dignas, por cuanto el salario que perciben no cubren las necesidades básicas de vida, la falta de trabajo hace que vivan con el salario de un solo miembro de la familia, para compensar los gastos deben realizar dos o tres actividades (trabajo formal, danza, música, deporte, canto, comercio minorista)</p> <p>b) La igualdad de condiciones para ser promovidos no se da por cuanto hay cierto estigma, discriminación hacia el negro; durante años se observan a los afros en el mismo empleo en el mismo lugar sin ser promocionados.</p> <p>c) Este derecho no se cumple de ninguna manera, por la sencilla razón de la gran demanda de trabajo, la desocupación es generalizada y los empleadores imponen sus condiciones. Los contratos son de carácter civil, sin beneficios sociales. Se ha impuesto el criterio de que es mejor tener un trabajo aun si allí se les obligue a sobrepasar las 8 horas, o aunque no estén adecuadamente remunerados. No tenerlo equivale a estar desocupado.</p>
<p>8.- El derecho a fundar y a afiliarse a sindicatos</p>	<p>1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:</p> <p>a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;</p> <p>b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;</p>	<p>1.</p> <p>a) Este derecho se cumple en parte en el área rural donde los afros están afiliados a los sindicatos campesinos, pertenecen a la Regional Irupana que esta afiliada a la FSUTCLP TK y a la CSUTCB. A nivel de organización de afros tienen dificultades ya que no existe unidad entre ellos debido a la influencia de elementos externos en la comunidad que hacen que no haya credibilidad entre ellos o que sean críticos por las actividades que realizan en el nivel organizativo, consideran que no hay credibilidad entre ellos mismos.</p> <p>b) Si bien no existen restricciones para formar sindicatos, federaciones u otras organizaciones estas, se ven limitadas por factores económicos.</p>

	<p>c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;</p> <p>d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.</p> <p>3. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.</p> <p>4. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.</p>	<p>En los Congresos Departamentales de Campesinos o de la CSUTCB rara vez se ha visto un delegado de los afros.</p> <p>c) El reconocimiento étnico de los afros daría mayor impulso a desarrollar estos derechos, actualmente sus organizaciones están invisibilizadas.</p> <p>d) El derecho de huelga en los afros por vivir en comunidades dispersas o individualizadas y sin organización en las ciudades es una pretensión que seguramente en el futuro podrá hacerse efectiva.</p> <p>3. Las Fuerzas Armadas y la Policía están reservadas para las clases dominantes y para aquellos que tengan color de piel clara, por esto no existen oficiales afros. Solo en las guarniciones para sargentos o soldados existe presencia de algunos afros. No se conoció ninguna medida a favor de las personas de color que reivindique el derecho a pertenecer a las FFAA o a la Policía, el silencio mantiene la discriminación vigente.</p> <p>4. El Estado no tomó ninguna medida a favor de los afros.</p>
<p>9.- El derecho a la seguridad social y al seguro social</p>	<p>Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.</p>	<p>En Bolivia tienen seguro social sólo los que trabajan en instituciones estatales y algunas empresas privadas. Los afros en su mayoría son trabajadores del agro y no cuentan con seguro social, ellos deben resignarse a sufrir accidentes y enfermedades en sus zonas, por esto se ve a personas que sufren de torceduras, fracturas, heridas, infecciones y otras enfermedades, las que deben ser curadas por ellos mismos, mostrando en sus cuerpos tullidos y deformes los efectos del paso de las enfermedades. Los que migran a las ciudades tampoco tienen seguridad social porque ocupan trabajos domésticos y de servidumbre en los cuales no se tiene este beneficio.</p>
<p>10.- Protección y asistencia a la familia</p>	<p>Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:</p> <p>1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a</p>	<p>1. Existe este derecho solo en las leyes pero en las comunidades no se ponen en práctica ya que la ley y el Estado están muy lejos de las zonas donde viven los afros. Las familias se desarrollan según usos y costumbres. Existe una fuerte influencia del varón que culturalmente es machista.</p>

	<p>su cargo. El matrimonio debe contraer con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.</p> <p>2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un periodo de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.</p> <p>3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.</p>	<p>En cuanto al matrimonio este se da cuando existe el consentimiento de ambos contrayentes. Lamentablemente los matrimonios son de hecho, ya que los Oficiales de Registro Civil no existen en el lugar, o si existen sus costos son elevados, las familias no pueden inscribir a sus hijos y dotarles de certificados de nacimiento, este requisito impide también que los matrimonios se lleven con las formalidades legales correspondientes.</p> <p>2. Aquellas personas que tienen un trabajo dependiente del Estado o de alguna empresa privada grande si tienen este derecho. El resto de los afros viven en las comunidades no tienen atención prenatal, tampoco lugares adecuados como hospitales o postas sanitarias donde pueda realizarse el parto. En su gran mayoría los niños y niñas que nacen son traídos al mundo por el propio padre, alguna matrona del lugar y en la casa.</p> <p>3. Si bien existe esta protección en el Código del Niño, Niña y Adolescente, los menores por el abandono o la pobreza de sus padres, se ven obligados a trabajar y el Estado hace muy poco o nada por ellos.</p>
<p>11. El derecho a un nivel de vida adecuado</p>	<p>1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la Cooperación Internacional fundada en el libre consentimiento.</p> <p>2. Los Estado Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos que se necesitan para:</p> <p>a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la forma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales:</p>	<p>1. No se cumplen las leyes que protegen a los niños, los padres no cuentan con recursos suficientes para alimentarlos, para permitirles asistir a escuelas primarias y secundarias. Los niños buscan maneras para sobrevivir ya que no cuenta con vestido y vivienda adecuados.</p> <p>En el área rural los afros están escondidos en las quebradas de los Yungas y allí si bien cuentan con vestido y vivienda esta es insuficiente.</p> <p>2.</p> <p>a) En la etnia afroboliviana no existen programas, métodos, ni conocimientos técnicos o científicos sobre la utilización de los recursos naturales. Los profesores que hacen sus años de provincia son los únicos que divulgan alguna información relativa al tipo de alimentación. Al ser zonas productoras de cítricos esta no alcanza para diversificarla con otros y por esto existe en la zona desnutrición y anemia.</p>

	<p>b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.</p>	<p>Los caminos están muy lejos de las zonas de producción y todo debe ser llevado en las espaldas a los caminos que se encuentran en las cimas a 200 y 1000 metros de altura.</p> <p>Lo anterior muestra que en la zona de parte del Estado no existen mejoramientos técnicos ni planificación para superar la pobreza, todo es iniciativa de los propios afros, que pese a su pobreza sobreviven.</p> <p>b) La producción ha disminuido en el lugar debido a la globalización, se consume enlatados de cítricos que provienen de Chile y Brasil, esto muestra como además de no colaborarlos en producir, están siendo sometidos a políticas liberales que buscan anularlos y destruirlos afectando su derecho a la alimentación.</p>
<p>12. El derecho al mas alto nivel posible de salud física mental</p>	<p>1. Los Estados Partes en le presente Pacto reconocen el derecho a toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.</p> <p>2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:</p> <p>a) La reducción de la mortinatalidad y la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;</p> <p>b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;</p> <p>c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;</p> <p>d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.</p>	<p>1. El Estado de manera general reconoce estos derechos, pero en la práctica esto se cumple de una manera deficiente, no existen hospitales ni centros de salud donde puedan ser atendidos cuando están afectados por problemas de salud. El deporte, especialmente el fútbol, es característica de las comunidades pero, no tiene ningún respaldo. Muchos de los deportistas no pueden continuar su carrera por la deficiente alimentación y por los altos índices de anemia.</p> <p>2.</p> <p>a) Los municipios han desarrollado algunas iniciativas para dotar a los niños de mejores condiciones de vida que eviten enfermedades y muertes prematuras.</p> <p>b) Las tierras en las que viven los afros están erosionadas, el Estado no ha dado ninguna muestra de mejorar estas áreas ni enseñar a los afros formas de conservación del suelo y del medio ambiente.</p> <p>c) La falta de asistencia médica lleva a sufrir enfermedades de manera endémica, los afros sufren desnutrición y esto conlleva otra serie de enfermedades hasta de carácter psíquico.</p> <p>d) Los hospitales están lejos de la comunidad, su acceso esta restringido para los afros, por la distancia y por los costos.</p>
<p>13. El Derecho a la educación</p>	<p>1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre,</p>	<p>1. Se inculca de manera aún muy deficiente, no se considera en la educación la investigación de los dialectos, las expresiones corporales y otras formas de educación como el léxico originario propio de la región, modismos, palabras propias.</p>

- favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
- La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
 - La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.
 - La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
 - Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
 - Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de las padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.
- 2.
- La Constitución establece este derecho, pero no se cumple a plenitud
 - Se cumple en parte y muchos no llegan a tener acceso a la educación porque el Estado no cumple a cabalidad este deber.
 - La enseñanza gratuita no logra copar a toda la población estudiantil.
 - Existe pero no logra aún cubrir a la gran población
 - Existe, pero aún no es satisfactoria.
3. Existe libertad de utilizar la educación pública o privada
4. No es aplicable por que no existen estudios adecuados sobre la enseñanza impartida

14.	<p>Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.</p>	<p>Existe este derecho, para cumplir plenamente se debe asignar mayor presupuesto para la educación gratuita</p> <p>Es uno de los pocos derechos que se cumplen en las zonas donde viven las comunidades afros, sin embargo no basta tener las escuelas y los maestros, es necesario que los niños estén bien alimentados, tengan los útiles necesarios para desenvolverse en la escuela, aspecto que todavía no es cubierto debido a la pobreza de los padres.</p>
15. El derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a: <ol style="list-style-type: none"> a) Participar en la vida cultural. b) Gozar los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. 2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el derecho y la difusión de la ciencia y de la cultura. 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora. 4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones en cuestiones científicas y culturales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <ol style="list-style-type: none"> a) Existe este derecho de manera general y de alguna forma se viene cumpliendo con el desarrollo y promoción de su cultura. b) El progreso y la ciencia considerada a través de equipos u otros enseres domésticos aún no llegaron a las comunidades, allí por ejemplo se sigue cocinando con leña, la electricidad y el gas son artículos muy caros o no existen. c) Los afros están siendo afectados por el plagio de su cultura, de su música y de su baile. Los que se inspiran en ellos necesariamente deben pagar por este conocimiento colectivo de miles de años. 2. Para el Estado los afros son inexistentes, según el Censo 2001 solo existen 2 afros en Bolivia. 3. El Estado no tomó iniciativas por ejemplo para reconocer jurídicamente a los afros como una etnia boliviana. 4. Su cumplimiento es deficiente porque el Estado no otorga presupuesto alguno.
16. Presentación de informes sobre las medidas adoptadas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo. 2. <ol style="list-style-type: none"> a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quién transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No se conoce ningún informe de parte de Bolivia sobre el PIDESC en relación a los Afros.

b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitida también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de estos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de estos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relaciones con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS/OS JÓVENES EN BOLIVIA



Autor: COLECTIVO JUVENIL "DECIDE"

ANTECEDENTES

En el Programa de Acción de El Cairo se determina que "los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales sobre los derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas". Esta determinación trasciende el concepto de planificación familiar para incluir la reproducción y las relaciones de género; en este marco los programas de salud sexual y reproductiva deben ser integrales, sobre la base de la concepción de los derechos reproductivos como derechos humanos.

Bajo estos lineamientos, en mayo 2001 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas revisó el *Informe Inicial de Bolivia sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC) y demandó al Estado boliviano el cumplimiento de un conjunto de recomendaciones, cuyo avance deberá ser remitido en el Segundo Informe del año 2005.

Con estos antecedentes el *Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo* se propuso realizar un análisis sobre el avance de dichas recomendaciones para lo cual se priorizaron los temas del derecho a la salud, derecho a la vivienda, derecho al trabajo, derechos de niñas, niños y adolescentes, derechos sexuales y reproductivos y derecho a la no violencia.

En este documento, el Colectivo Juvenil "DECIDE", presenta los avances encontrados en cuanto a la definición y aplicación de políticas de protección y atención a los derechos sexua-

les y reproductivos destinadas a mejorar la situación de los y las adolescentes y jóvenes en Bolivia.

De esta manera, con este Informe deseamos contribuir al *Diagnóstico de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en Bolivia*, el mismo que será presentado próximamente ante el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

I. RECOMENDACIÓN DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (CDESC)

Entre el conjunto de recomendaciones emitidas por el CDESC del Sistema de las Naciones Unidas para la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC, mayo de 2001) por parte del Estado boliviano, retomamos la siguiente sugerencia, como punto de partida para la elaboración de este informe:

43. "El Comité pide al Estado Parte que siga de cerca la tasa de mortalidad femenina, y en particular que adopte medidas para reducir la incidencia de las muertes causadas por los abortos ilegales y los partos no asistidos. En particular, el Comité recomienda al Estado Parte intensifique la aplicación de su Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, organice campañas educativas sobre la salud sexual y reproductiva de la mujer e incluya estos temas en los planes de estudio de escolares" (Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, CDESC- Observaciones Finales al Estado boliviano, 2003).

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN Y ATENCIÓN A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

1. EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La **Declaración de Ginebra** (1924) enunciaba ya la necesidad de proporcionar al niño una protección especial y en 1948 la **Declaración Universal sobre los Derechos Humanos** determinó los derechos básicos y las libertades fundamentales de todas las personas, representando un primer paso hacia la integración de los derechos económicos, sociales y culturales de la humanidad.

Posteriormente, como parte del proceso de reconocimiento de estos derechos, se van dando algunos hitos importantes a través de los cuales se establecen los parámetros legales internacionales de protección a la niñez y a la adolescencia, como un sector de población prioritario, incluyendo el compromiso de garantizar el cumplimiento de todos los derechos. Entre estos hitos, se encuentran los siguientes:

La **Convención Internacional por los Derechos del Niño** (1989) que determinó como un nuevo paradigma la protección integral de la niñez, articulando en un solo cuerpo legal sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; asignando, por otra parte, roles específicos a la Cooperación Internacional, al Estado y a la sociedad civil.

La **Cumbre Mundial por la Infancia** (1990), en el marco de la Convención Internacional por los Derechos del Niño, estableció los compromisos políticos de los Estados signatarios en la elaboración de planes nacionales destinados a mejorar la situación de la niñez y adolescencia en sus países, los mismos que fueron ratificados por la Cumbre Interamericana de Jefes de Estado (1992) y la Cumbre de Esposas de Jefes de Estado, que señalaron su preocupación por la problemática del embarazo en las adolescentes.

La **Conferencia Internacional sobre Po-**

blación y Desarrollo CIPD (1994) efectuada en El Cairo, definió una nueva política internacional en materia de población, al abordar esta problemática desde una perspectiva más integral, vinculando estrechamente la estabilización de la población y el desarrollo humano; promoviendo el atender las necesidades de hombres, mujeres, jóvenes e indígenas, en lugar de considerar tan sólo metas cuantitativas y demográficas. Por otra parte, esta Conferencia propuso el empoderamiento de las mujeres, el reconocimiento de los aspectos relacionados a la salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes (cap. VII) y la atención de servicios y oportunidades para este grupo de población. (cap. VI).

Como resultado de la Conferencia de El Cairo, en este mismo año, la Organización Iberoamericana de la Juventud, aprobó el Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud para el quinquenio 1995-2000.

La **IV Conferencia Mundial sobre la Mujer** (1995) realizada en Beijing profundizó las recomendaciones efectuadas a favor de los derechos de los y las adolescentes señalando que el acceso a la información y a los servicios relativos a la Salud Sexual y Reproductiva (SSR) continuaban siendo insuficientes o inexistentes. Por lo que a partir de este evento los Estados y organismos internacionales de cooperación priorizaron las intervenciones y acciones destinadas a la mujer y a la juventud.

La **Reunión de Primeras Damas** (2003) efectuada en República Dominicana y la **Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado** determinaron un enfoque prioritario de atención: "Niñez, Juventud y Pobreza", que aborda integralmente los derechos sexuales y reproductivos, proponiendo la identificación de rutas críticas y metas específicas que permitan un mejor balance al final del decenio.

El **Comité Especial de Población y Desarrollo** (2004) conformado por 38 Estados

miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, aprobó por consenso la Declaración de Chile para orientar las acciones clave a efectuar en los diez años que restan al Programa de Acción de El Cairo, comprometiéndose a:

“Asegurar que en las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo se incorporen objetivos, metas, indicadores del Programa de Acción, Medidas Clave y Declaración de Metas de Desarrollo del Milenio”.

“Implementar una legislación que garantice el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos”.

“Asegurar el acceso universal de la variedad más amplia posible de métodos anticonceptivos”.

“Reconocer, promover y proteger el derecho de los y las adolescentes y jóvenes al acceso a información, educación y servicios de salud sexual y reproductiva, salvaguardando su derecho a la privacidad, confidencialidad y consentimiento informado”.

“Reducir morbilidad y mortalidad maternas y neonatales”.

“Reducir la mortalidad infantil elevada en el marco de la atención primaria en salud.”

2. EN EL ÁMBITO NACIONAL

En Bolivia, las primeras acciones de protección a la infancia respondían a iniciativas de organizaciones filantrópicas. En 1910, la Sociedad Protectora del Niño fundó, en La Paz, el **Hogar Villegas** que se constituye en el primer centro de albergue para niños y niñas huérfanos/as y abandonados/as.

En 1929, el Estado dicta la primera disposición legal en homenaje a la niñez, al declarar el 6 de enero como **Día del Niño**. Posteriormente, pasada la guerra del Chaco, promueve acciones de protección a la población afectada por este conflicto y su intervención tiene un carácter de beneficencia.

En la década de los 40, se va legitimando la intervención estatal a partir de la aceptación de la existencia de niños y adolescentes que se encuentran en situación irregular (mendicidad, prostitución, desobediencia y otros), promulgándose en 1947 el **Código de Contravenciones** que promueve acciones de reorientación y reclusión para esta “población marginal”.

La revolución de 1952 determina importantes cambios sociales en Bolivia. Las políticas dirigidas a la niñez y adolescencia intentan cambiar su carácter benéfico por el reconocimiento de sus derechos y en abril de 1955 se emite la **Declaración de los Derechos del Niño boliviano** que expresa la necesidad de atender sus necesidades y promover su desarrollo integral.

La década de los 60 está marcada por un creciente propósito del Estado en el desarrollo de políticas de protección a la niñez, creándose el **Consejo Nacional del Menor** CONAME como instancia de planificación y ejecución de las políticas destinadas a la infancia y adolescencia.

A partir de 1987, se va desarrollando un movimiento internacional de reflexión respecto a la concepción generalizada de la “situación irregular” de la niñez y juventud, buscando reivindicar sus derechos. Proceso que logra la promulgación de la Convención de los Derechos del Niño y la realización de la Cumbre Mundial por la Infancia (1990).

En 1992, el Estado boliviano intenta dar un cambio cualitativo en la orientación de sus políticas sociales básicas dirigidas al conjunto de la población infantil, promulgando el **Código del Menor** que se sustenta en los principios y derechos determinados por la Convención definiendo las bases para la institucionalización jurídica de las políticas referentes a: Tratamiento de las Adopciones; Protección al Trabajo Infantil; Sanciones a los Adolescentes Infractores; Definición de Soportes Institucionales; Establecimiento de Funciones Administrativas en el Nivel Cen-

tral¹, Departamental y Municipal² para su plena aplicación.

En febrero del 2001, en el marco de las nuevas leyes de descentralización impulsadas por el Estado, se aprueba el nuevo **Código del Niño, Niña y Adolescente** que tiene por objeto el “establecer y regular el régimen de prevención, protección y atención integral que el Estado y la sociedad deben garantizar a todo niño, niña o adolescente con el fin de asegurarles un desarrollo físico, mental, moral, espiritual, emocional y social en condiciones de libertad, respeto, dignidad, equidad y justicia”.

El **Código del Niño, Niña y Adolescente** destina su Libro Primero a las disposiciones generales para el cumplimiento de los Derechos y Deberes Fundamentales de la niñez y adolescencia³; en el Libro Segundo define las disposiciones generales, las entidades normativas, las instancias técnicas gubernamentales para la Prevención, Atención y Protección; y en el Libro Tercero se establecen las disposiciones generales para la Protección Jurídica, la Responsabilidad, la Jurisdicción y los Procedimientos que aseguren el cumplimiento de las políticas básicas dirigidas al menor y adolescente.

Complementariamente, el Estado pone en vigencia las reformas al Reglamento del Código del Menor a través del **Reglamento del Código del Niño, Niña y Adolescente** aprobado simultáneamente.

III. POLÍTICAS NACIONALES DE SALUD SEXUAL REPRODUCTIVA PARA LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

En concordancia con la Declaración del Programa de Acción de El Cairo y la Conferencia sobre la Mujer de Beijing, complementando las Políticas de Protección y Atención a la Ni-

ñez y Adolescencia, el Estado boliviano, a través del Ministerio de Salud, va definiendo nuevas políticas en procura de ampliar y mejorar la atención en salud de la población en general y en forma específica de la mujer, la niñez y la juventud.

En mayo 2004, el Presidente de la República presentó al país la “*Declaración de Principios sobre Población y Desarrollo*” en el que se manifiesta el compromiso del Estado boliviano en la ratificación de los principios y resoluciones de dicho Programa de Acción, reconociendo expresamente que el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de la población es el elemento central del desarrollo humano.

Prosiguiendo esta política estatal el Poder Legislativo sancionó la **Ley Marco sobre Derechos Sexuales y Reproductivos** y la remite al Ejecutivo para su correspondiente promulgación. En fecha 14 de mayo de 2004, el presidente de la República observó la ley y la devolvió al Legislativo para que continué su discusión. Esta Ley constituye la síntesis de todas las disposiciones legales existentes sobre el tema y se fundamenta en los principios básicos de los derechos humanos⁴, entre ellos, la universalidad, la igualdad y la no discriminación.

La **Ley Marco sobre Derechos Sexuales y Reproductivos**, en su primer artículo expresa: “El Estado boliviano reconoce a todas las mujeres y los hombres sin distinción de clase, edad, religión, sexo, género, origen étnico, opción sexual u otra, el derecho al goce y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos; protegerlos de intromisiones arbitrarias es obligación de todas las autoridades”.

La Ley comprende además siete artículos que abordan los siguientes aspectos: los derechos sexuales; los derechos reproductivos;

¹ Ministerio de Desarrollo Sostenible a través del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

² Comisiones Departamentales Prefecturales y Defensorías de la Niñez y Adolescencia Municipales.

³ Derecho a la vida y a la salud, Derecho a la familia, Derecho a la nacionalidad e identidad, Derecho a la libertad, al respeto y a la dignidad, Derecho a la educación, a la cultura y al esparcimiento, Derecho a la protección en el trabajo.

⁴ Expresados en los documentos constitutivos de los Sistemas Universal y Regional de Derechos Humanos.

la prohibición de formas de discriminación; la garantía de la atención integral a la salud sexual y reproductiva; la obligatoriedad de los organismos estatales de promover y desarrollar acciones educativas referidas a la salud sexual y reproductiva; las responsabilidades de los autores (as) en caso de desconocimiento; la inobservancia o violación a los derechos sexuales y reproductivos.

La Ley Marco sobre Derechos Sexuales y Reproductivos constituye la síntesis de todas las disposiciones legales elaboradas sobre el tema que se encontraban dispersas en los diferentes códigos, leyes especiales, decretos y resoluciones. Su promulgación constituirá un avance significativo para la comprensión de la sexualidad y la reproducción desde la perspectiva de los derechos humanos.

IV. IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SALUD PARA LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Con el propósito de implementar las políticas de salud destinadas a la población infantil y adolescencia, el Ministerio de Salud diseñó estrategias, elaboró programas y puso en marcha una serie de planes nacionales, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. PROGRAMAS Y PLANES NACIONALES DE SALUD

El **Plan Vida** (1994) cuyo propósito fue reducir la mortalidad materna y de niños menores de 5 años que promueve diversos planes departamentales y municipales.

El **Seguro Nacional de Maternidad y Niñez** (SNMN) en 1996 que complementa las prestaciones del Plan Vida.

El **Plan Nacional de Prevención y Uso Indebido de Drogas del Consejo Nacio-**

nal de Prevención CONAPRE (1988-1992) que planteaba la importancia de articular la información preventiva con un programa de formación integral de la juventud boliviana.

El **Plan Nacional Concertado de Desarrollo Sostenible de la Adolescencia y la Juventud** (1997) elaborado sobre la base del Diagnóstico de la Juventud (Despacho de la Primera Dama, 1997).

El **Programa Nacional de Salud Integral de los y las Adolescentes PNSIA** (1998-2002) contiene las bases normativas y las orientaciones programáticas para la atención integral de la niñez y la adolescencia. Busca promover la salud y el desarrollo integral de los y las adolescentes, bajo una perspectiva intercultural y de equidad de género, en el contexto de la familia, la escuela, el trabajo y la comunidad.

El **Seguro Universal Materno Infantil SUMI** (2002), tiene por objetivo universalizar en todo el territorio nacional prestaciones integrales y gratuitas para las mujeres embarazadas desde el inicio de la gestación hasta los seis meses posteriores al parto y para los niños y niñas desde su nacimiento hasta los cinco años de edad. Para la operativización del SUMI se designa un presupuesto permanente a cargo de los municipios que asegura, de alguna manera su continuidad, pero deja de lado a las mujeres que no son madres.

Se crea el **Modelo de Gestión de Salud** (2002) para complementar el SUMI, con base en el nivel municipal, a través de la conformación de los Directorios Locales de Salud ⁵ (DILOS), que aseguran la administración eficiente, participativa y descentralizada de las Redes de Servicios ⁶ y las Redes Sociales de Salud ⁷.

⁵ El Directorio Local de Salud DILOS lo conforma representantes de la comunidad (Comité de Vigilancia, Organización de Base), representante de la Prefectura Departamental y representante del Municipio.

⁶ Red de Servicios conformado por establecimientos de 1er y 2º nivel de atención, presta servicios esenciales a la población (prevención, tratamiento médico y quirúrgico, exámenes auxiliares, vigilancia epidemiológica, atención del embarazo, parto y del recién nacido) funciona bajo la administración del Municipio (infraestructura, equipamiento e mantenimiento) y Prefectura (salarios a personal de salud).

⁷ Red Social de Salud, instancia de gestión social que permite participación ciudadana y control social de la salud en el ámbito de la jurisdicción municipal.

Para la ejecución de los planes y acciones señalados, el Ministerio de Salud liderizó la agrupación de un conjunto de instituciones públicas y privadas, que plantearon la Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva con el apoyo técnico y financiero de la Cooperación Internacional.

2. PROGRAMAS Y PLANES NACIONALES DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Considerando que el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de la población es un aspecto central del desarrollo humano, la salud sexual y reproductiva no se limita a la existencia de servicios, sino que trasciende a todo el ciclo vital las personas.

La salud sexual y reproductiva es un componente de la salud integral (biológica, mental y social) y es parte de la política estatal expresada en el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, el Foro Nacional de Salud Sexual y Reproductiva y los Comités Departamentales de Salud Sexual y Reproductiva.

A nivel institucional, la salud sexual y reproductiva se considera parte de la salud integral y sus componentes son la atención del embarazo, parto, puerperio, lactancia, ITS/SIDA, detección precoz del cáncer cérvico uterino, anticoncepción y prevención del aborto.

Con base a estos lineamientos, el Ministerio de Salud elabora la **Norma Boliviana de Salud** (2000) que contempla las normas nacionales, reglas y protocolos clínicos para la atención integral en salud de adolescentes y el **Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva PNSSR** (2004) que se plantea como fines:

Avanzar hacia el cumplimiento de las Metas del Milenio⁸ haciendo efectiva la reducción de la pobreza

Desarrollar el capital humano nacional, facilitando su inclusión social mediante el acceso a los servicios sociales en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, en concordancia con el PGDES y con la EBRP.

El **Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva** se propone contribuir a mejorar la salud sexual y reproductiva de los adolescentes, mujeres y hombres, estrechando las brechas de accesibilidad a los servicios esenciales de calidad con el concurso protagónico de la comunidad en la gestión local de la salud.

Para facilitar la integralidad de las acciones el PNSSR contempla cinco planes:

Plan Nacional de Maternidad y Nacimiento Seguros

Plan Nacional de Anticoncepción

Plan Nacional de Control de Cáncer del Cuello Uterino

Plan Nacional para la Salud Sexual y el Desarrollo Integral de los y las Adolescentes

Plan de Violencia Sexual

El **Plan Nacional para la Salud y el Desarrollo Integral de los y las Adolescentes** (2004-2008) se inscribe en el marco de la Convención de los Derechos del Niño y de los sucesivos compromisos internacionales a favor de los derechos de esta población y en los lineamientos del Programa Nacional de Salud Integral de los y las Adolescente vigente desde 1998, procurando rescatar las lecciones aprendidas en este e introducir algunos enfoques transversales.

Este Plan pretende adecuarse a las necesidades locales, por lo que plantea un modelo de atención integral diferenciado de base municipal, promoviendo la participación de otros sectores para consolidar la oferta programática y posibilitar su sostenibilidad y extensión de la cobertura.

⁸ En función de los acuerdos de la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000), Bolivia elabora el Plan General de Desarrollo Económico y Social PGDES y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza EBRP, definiendo las siguientes metas: Erradicar la pobreza y el hambre; Lograr la universalización de la educación primaria, Promover equidad de género⁹ y empoderamiento de las mujeres; Reducir mortalidad infantil; Mejorar la salud materna; Combatir VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades; Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; Desarrollar una alianza global para el desarrollo.

Visión: Adolescentes bolivianos y bolivianas como actores protagónicos en su desarrollo integral y en el mejoramiento de su calidad de vida.

Misión : Implementar acciones que contribuyan al desarrollo integral de los y las adolescentes, en el marco de la inclusión social, promoviendo el ejercicio de su derecho a la salud y su participación social libre y activa.

Objetivo General : Contribuir al mejoramiento de la salud y el desarrollo integral de los y las adolescentes, promoviendo estilos de vida saludable, en el marco de los derechos ciudadanos, respetando la diversidad étnica y cultural del país.

Para el logro de este objetivo, se define las siguientes líneas de acción y resultados esperados. (Ver cuadro siguiente)

Líneas de Acción	Resultados Esperados
1. Mejoramiento de la gestión del Programa Nacional de Salud Integral de los y las Adolescentes PNSIA a nivel nacional, departamental y municipal.	1.1 Se ha mejorado la gestión del PNSIA en el nivel nacional, departamental y local.
2. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información en Salud SNIS y utilización de la tecnología en información en el área de los y las adolescentes.	2.1. SNIS actualizado según necesidades del plan e implementación del Sistema Infomático del Adolescente SIA en las redes de servicios.
3. Desarrollo de servicios de calidad que brinden atención integral a los y las adolescentes en las redes de servicios de salud.	3.1. Modelo de atención integral para los y las adolescentes implementado en el Sistema Nacional de Salud SNS. 3.2. Servicios de salud utilizando las normas, manuales y guías para la atención diferenciada de los y las adolescentes.
4. Participación de los y las adolescentes y de otros actores sociales en acciones que contribuyan a la ejecución del plan.	4.1. Adolescentes organizados participando en la gestión de salud municipal. 4.2. Municipios adoptan e implementan la estrategia de comunicación educativa "Igual a igual". 4.3. Tecnología informática accesible a las organizaciones de adolescentes.
5. Desarrollo y actualización del recurso humano institucional para responder a las necesidades de los y las adolescentes respetando la interculturalidad, el género y los derechos ciudadanos.	5.1. Hasta el 2008, los recursos humanos del Sistema Nacional de Salud aplicando normas e atención integral a los y las adolescentes. 5.2. El Ministerio de Educación ha incorporado la educación para la sexualidad en sus programas curriculares. 5.3. Inserción de la temática de la atención diferenciada de los y las adolescentes en la currícula de las instituciones formadoras de RRHH en salud y ciencias sociales.
6. Implementación del sistema de monitoreo y evaluación de las intervenciones del PNSIA.	6.1. Modelo de seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Nal. Para la Salud y Desarrollo de los y las Adolescentes (2004-2008) y la aplicación de la atención diferenciada en la Red de Servicios.

Fuente: Plan Nal para la Salud y Desarrollo Integral de los y las Adolescentes. MSD . 2004

Indicadores :

- Se ha reducido el número de embarazos no deseados en la población adolescente de 15 a 19 años de edad , en 20%.
- Se ha reducido la mortalidad materna y neonatal en adolescentes de 15 a 19 años, en 10%.
- Se ha incrementado los conocimientos de prácticas preventivas en relación a las ITS, al VIH/SIDA en adolescentes.
- Se ha incrementado en un 50% la tasa de uso de condones entre la población adolescente usuaria de métodos anticonceptivos.
- Se ha disminuido el porcentaje del segundo embarazo en adolescentes de 15 a 19 años de edad, en 20%.
- Se ha incrementado en un 50% la detección, atención, tratamiento y referencia de casos de violencia sexual y de género en establecimientos educativos, médicos y legales.
- Se ha establecido espacios recreativos y for-

mativos para la práctica de deportes y mejor uso del tiempo libre.

- Se ha aumentado los conocimientos y prácticas saludables con relación a la Salud Sexual y Reproductiva.
- Se ha desarrollado una estrategia de comunicación educativa y movilización comunitaria para la prevención del consumo de sustancias psicotóxicas, prevención de ITS, VIH/SIDA, embarazo precoz y violencia sexual.

V. SITUACIÓN ACTUAL DE LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA DE LA ADOLESCENCIA

1. DATOS DEMOGRÁFICOS

La población de Bolivia es joven. El 55.71 % de sus habitantes, son personas que tienen entre 0 y 19 años, rango de edad que comprende a la niñez y adolescencia, según las leyes bolivianas. Bolivia cuenta con 1.900.21 adolescentes que representan el 23 % de la población total del país. De los cuales el 49 % son mujeres y el 51% son hombres. El 35% habita en área urbanas y el 65% en área rural. (INE, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001).

Adolescencia en Bolivia: Indicadores demográficos

Población total de Bolivia al año 2001	8.274.325
Población total de adolescentes (10 –19 años)	1.900.021
Población urbana de hombres adolescentes	595.054
Población urbana de mujeres adolescentes	607.839
Población rural de hombres adolescentes	335.650
Población rural de mujeres adolescentes	298.316

Fuente: INE, Censo Nal. De Población y Vivienda, 2001.

2. SITUACIÓN EN SALUD

Según datos del Ministerio de Salud (PNSIA, 2004) la mortalidad de adolescentes representa el 3.7 % de la mortalidad general en Bolivia, cuyas causas por orden de importancia son los suicidios y homicidios, infecciones, complicaciones en el embarazo, parto, puerperio y enfermedades infecciosas crónicas.

La atención en salud al adolescente es insuficiente y su cobertura es mínima tanto en áreas urbanas y rurales. El Ministerio de Salud cuenta con Redes de Servicios en 18 centros de atención diferenciada de consulta en medicina general y hospitalización. Algunas instituciones dependientes de la Iglesia o de Ongs ofertan también servicios a costos bajos.

La demanda de consulta en los servicios públicos de salud, por parte de los y las adolescentes, se refiere mayormente a problemas infecciosos, embarazo, accidentes y enfermedades crónicas degenerativas.

3. SITUACION EN SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

Según datos de las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud (ENDSA, 1998 y 2003) el perfil de salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes de 15 a 19 años de edad entrevistadas, presenta las siguientes características:

El 20 % de las adolescentes declararon haber tenido relaciones sexuales.

La tasa de fecundidad de las mujeres de 15 a 19 años de edad (por mil nacidos vivos) ha pasado de 94 en 1990 a 84 en el año 2000. En tanto que el porcentaje de adolescentes madres ha pasado de 14.3 en 1990 a 11.5 en el 2000; hechos podría ser resultado de la influencia de campañas informativas o el cambio de patrones socioculturales.

En la ENDSA 2003, alrededor del 16% de las adolescentes, cuyas edades estaban entre 15 y 19 años, se encontraban embarazadas (13%) o eran madres (3%). Entre las adolescentes de 19 años, una de cada tres (34%) ya ha estado embarazada y el 29% ya son madres.

En la ENDSA 2003, los mayores porcentajes de adolescentes que son madres o están embarazadas, se presentan entre las mujeres sin educación (47%) y en aquellas que residen en el área rural (22%) y en la zona de los Llanos (21%). En los departamentos de Beni y Pando (30%) y en El Alto se presenta el 6%.

Respecto al conocimiento de métodos anticonceptivos por parte de los y las adolescentes, en la ENDSA 2003, resulta que:

El 92% de las adolescentes y el 95% de los adolescentes conocen algún método anticonceptivo moderno, siendo el uso de la píldora, el más conocido. Las adolescentes recibieron esta información por medios radiales (37.5%), a través de la televisión (35.4 %), por medio de revistas y/o periódicos (20.9%); mientras que el 47.1% señala que no recibió información por ninguno de estos tres medios.

El 4.6 % de las adolescentes usa métodos de anticoncepción modernos (píldora 0.6% , DIU 0.6 % , inyección 1.5% , condón masculino 1.2% , MELA⁹ 0.6%) en tanto que el 3.7% utiliza métodos tradicionales (abstinencia periódica 3.1%, retiro 0.6%) y el 91.7 % no usa ningún método anticonceptivo.

Según la ENDSA 2003, en referencia a la fuente de suministro de anticonceptivos, en Bolivia se encuentra la siguiente distribución:

FUENTE SUMINISTRO	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL
Sector Público	50.3 %	80.2 %
Sector Privado	47.0 %	18.5 %
Otros	0.4 %	0.3 %
No sabe/sin información	2.3 %	1.0 %

Con respecto a la atención prenatal, la ENDSA 2003 refleja lo siguiente:

Según la ENDSA 2003, el 70% de las futuras madres recibieron cuidado prenatal médico, en comparación al 59% de la ENDSA 1998. Si bien el 9% de los nacimientos recibieron atención prenatal

brindado por enfermeras, auxiliares de enfermería o sanitarios, este hecho representa un aumento de la cobertura registrada en 1998, de 12 puntos en área rural y 7 puntos en área urbana.

En el 2003 el cuidado prenatal de madres menores de 20 años por parte de un médico fue de

⁹ MELA = Método de la amenorrea de lactancia.

75% en comparación al 73% registrado en 1998. En general, la atención prenatal por personal de salud en el área urbana (85%) casi duplica la cobertura en áreas rurales (48%). Otra diferencia importante de cobertura prenatal, por parte del personal de salud, se encuentra según nivel de educación: entre las mujeres con educación superior alcanza al 98%, mientras que sólo el 40% de las mujeres sin educación, recibe este servicio.

En la ENDSA 2003 también se recolectó información acerca del SIDA y las infecciones de transmisión sexual (ITS). En Bolivia, la transmisión del VIH/SIDA está relacionada con la desigualdad en las relaciones sociales y sexuales entre hombres y mujeres, la deficiente educación sexual, el comportamiento de la población, los valores, creencias y prácticas culturales y la concepción errónea de que el SIDA es propio de otros países y personas; factores que en su conjunto se expanden en los grupos más vulnerables que son las mujeres, adolescentes y jóvenes.

Si bien, se considera la existencia de una sub-notificación importante, desde 1998 al 2002 se notificaron 991 casos de seropositivos al VIH por parte de todos los departamentos del país. Todos los casos del período 1985 - 1988 fueron importados (Brasil, Argentina y Estados Unidos) y a partir de 1988 se presentaron casos autóctonos que en 1993 representaban el 38% y para el 2001, el 65%.

Para el año 2002, el 80 % de los casos se encontraba entre las edades de 15 a 44 años. La transmisión sexual era del 86%, de éstos el 60% se dio por transmisión heterosexual; la transmisión sanguínea alcanzaba a 3 % y la perinatal al 2%. El 71% de los casos correspondió al sexo masculino.

Respecto al conocimiento sobre el VIH/SIDA en la población de 15 a 19 años de edad, en la ENDSA 2003 se encuentra que los adolescentes están más informados (88%) en relación a las adolescentes (81%). En general, es entre las mujeres con bajos niveles de educación donde se encuentra el mayor desconocimiento acerca del VIH/SIDA: 38% con educación primaria, 6% con educación secundaria y 0.3% con edu-

cación superior. Entre los hombres, no tienen información el 25% de aquellos con educación primaria; 6% con secundaria y 1% con educación superior. Situación que refleja la necesidad imperiosa de mejorar las campañas de información para prevenir el VIH/SIDA a partir de la educación primaria.

Ante la situación descrita, no obstante algunos avances encontrados, los desafíos pendientes en salud sexual y reproductiva para los y las adolescentes son complejos y preocupantes.

Los datos señalados reflejan que los servicios diferenciados para este grupo importante de la población boliviana son insuficientes. No se cuenta con una oferta de servicios subsidiados para las adolescentes no gestantes y los adolescentes varones. La gama de métodos anticonceptivos continúa siendo poco accesible para la mayor parte de población adolescente y sobre todo en las áreas rurales.

La atención a la adolescente gestante se realiza a través del SUMI que presenta muchas limitaciones y deficiencias. La cobertura y calidad de atención prenatal y durante el parto, reflejan resultados poco satisfactorios para la salud materno infantil, que en su mayoría se inscriben en la situación de pobreza que atraviesa la mayor parte de la población boliviana.

Por otra parte, es necesario retomar y fortalecer las campañas informativas y educativas por la demanda de orientación en salud sexual y reproductiva desde la niñez, involucrando especialmente a los adolescentes hombres en los cuidados y el ejercicio de derechos en salud sexual y reproductiva. Y por otra parte, a fin de prevenir la actividad sexual temprana sin protección y otros problemas recurrentes como son el embarazo precoz, complicaciones en la gestación, parto y puerperio, complicaciones por abortos ilegales, infecciones de transmisión sexual y el incremento del VIH/SIDA, al interior del grupo de los y las adolescentes.

4. SITUACIÓN EDUCATIVA

Según información del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001, el perfil educativo de

los y las adolescentes presenta la siguiente caracterización:

La tasa de analfabetismo es menor al 3% sin embargo las adolescentes mantienen tasas en un promedio de 3.5%. Si bien el acceso a la educación primaria es prácticamente equitativo para los y las adolescentes, con una tasa de matriculación de 93% en el nivel primario; el índice de retención en el nivel secundario baja significativamente al 54 % y más aún el índice de permanencia en educación secundaria de las mujeres adolescentes se reduce al 51% , en

tanto que el de los hombres adolescentes es de 57%.

Estos indicadores, en general reflejan los bajos niveles educativos de los y las adolescentes y específicamente de las mujeres . Hecho que determina el desconocimiento de sus derechos básicos y promueve problemas de salud sexual y reproductiva por falta de información básica que se expresa principalmente en una actividad sexual precoz desprotegida y en embarazos no deseados en este grupo poblacional.

Adolescencia en Bolivia: Situación Educativa

Tasa de asistencia en educación primaria	93.09 %
Tasa de asistencia de hombres en educación primaria	93.36 %
Tasa de asistencia de mujeres en educación primaria	92.81 %
Tasa de asistencia en educación secundaria	54.23 %
Tasa de asistencia de hombres en educación secundaria	57.20 %
Tasa de asistencia de mujeres en educación secundaria	51.03 %
Promedio años de estudio población 15 a 19 años	5.44
Tasa de analfabetismo en población de 15 a 24 años	2.7 %
Población de 15 a 19 años que no asiste a establecimiento escolar	2.6 %
Idioma de los adolescentes	94% castellano 29% quechua 19% aimara 1% guaraní 0.4% otros idiomas nativos

Fuente: INE, Censo Nal. de Población y Vivienda, 2001.

En la actualidad se promueven y realizan acciones para generar cambios en esta situación, a través de campañas informativas y de orientación del Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud. En tanto que el Ministerio de Educación, en el contexto de la Reforma Educativa, ha incluido contenidos de Educación Sexual y Reproductiva, como área transversal en la currícula del nivel primario y secundario. Sin embargo, su aplicación en la práctica educativa de las aulas, se ha visto limitada por diversos factores como son: la deficiente formación de los docentes en esta temática; limitaciones para la elaboración y la publicación

de materiales educativos en educación sexual y reproductiva (módulos); las diferentes pautas culturales comunitarias y familiares que determinan una reducida aceptación y apoyo de los padres/madres de familia para la efectivización de tareas de orientación e información en Salud Sexual y Reproductiva en el sistema educativo.

VI. A MANERA DE CONCLUSIONES

La población de adolescentes en Bolivia enfrenta una situación de múltiples carencias resultado de la pobreza, la exclusión e inequidad social y la falta de oportunidades.

A lo largo del proceso republicano, en el Estado boliviano se observa un avance en el cambio de la concepción y abordaje de la problemática de la niñez y adolescencia que responde a los nuevos paradigmas impulsados por movimientos sociales y mandatos internacionales. Sin embargo, su instauración y consolidación en la realidad socio económica y cultural del país, es un proceso complejo y difícil que requiere de tiempo y voluntad política.

Pese a este cambio cualitativo, es evidente la ausencia de políticas estatales orientadas hacia el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia. Los diferentes gobiernos así como los sectores del aparato estatal, cada uno por su lado, han impulsado políticas de salud, educación y protección dirigidas más bien a grupos etáreos determinados, observándose una desarticulación y discontinuidad en los emprendimientos realizados para precautelar y atender al principal recurso humano que constituyen la niñez y la juventud boliviana.

Superando dichas limitaciones, se cuenta ya con el Código del Niño, Niña y Adolescente y se está en espera de la promulgación de la Ley Marco sobre Derechos Sexuales y Reproductivos que sin duda representan una importante contribución normativa para la promoción del ejercicio y el respeto a los derechos que tiene la niñez y la adolescencia en Bolivia.

En el nuevo marco de la descentralización administrativa, la acción estatal está centrada en la implementación de reformas y en la ejecución de programas y planes de salud primaria, salud sexual y reproductiva y de educación orientadas a la niñez y adolescencia. Si bien este proceso favorece al fortalecimiento institucional y la participación comunitaria en la prestación de servicios (en los niveles departamentales y municipales) es evidente la necesidad de un mayor apoyo técnico y administrativo que oriente y permita la articulación de esas instancias para brindar efectivamente una atención integral a la niñez y adolescencia que responda a sus necesidades básicas y a sus derechos.

En la actualidad, Bolivia se encuentra en un proceso de reconstrucción estatal y social en la

búsqueda promover relaciones más equitativas de género y generacionales, de responsabilidad intergeneracional, de defensa y respeto de los derechos de todos los ciudadanos, en los diferentes ámbitos socioculturales que la conforman.

Desde esta perspectiva esperamos que el Estado boliviano pueda definir políticas integradas e impulsar el establecimiento de alianzas estratégicas de varios sectores (salud, educación, justicia y otros) para fortalecer el desarrollo de los procesos institucionales y comunitarios emprendidos para favorecer a la atención integral de la niñez y adolescencia, buscando la cogestión institucional y participación responsable del conjunto de la sociedad boliviana, en este cometido.

BIBLIOGRAFIA

Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. 2003. **Seguimiento a las Recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Informe Intermedio.** Bolivia.

Católicas por el Derecho a Decidir. 2005. **Informe sobre el Estado de la Salud Sexual y Reproductiva y la Lucha para Erradicar la Violencia contra la Mujer.** Bolivia. CDD- Bolivia.

CEPAL. 2004. **Acciones emprendidas para la implementación del Programa de Acción en América Latina y el Caribe.** CEPAL, Santiago de Chile.

Defensor del Pueblo, República de Bolivia. 2002. **Niñez y Adolescencia: Presente y Futuro de los Derechos Humanos.** Editora Presencia. Bolivia.

Family Care International. 1995. **Compromisos para la Salud y los Derechos Sexuales y Reproductivos de Todos. Marco de Acción.** FCI. New York.

Instituto Nacional de Estadística. 2002. **Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.** INE. Bolivia.

Instituto Nacional de Estadística. **Encuesta Nacional de Demografía y Salud 1998 - 2003**. INE. Bolivia.

Ministerio de Desarrollo Sostenible. 2004. **A 10 años del Cairo, Logros y Desafíos – Revisión de los Compromisos del Programa de Acción de El Cairo Cumplidos por Bolivia 1994 – 2004**. MSD. Bolivia

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. 1999. **Compendio de Legislación sobre la Reforma Educativa y Leyes Conexas**. Reforma Educativa. Bolivia.

Ministerio de Salud y Deportes. 2003. **Marco Legal para la Gestión Municipal Participativa en Salud**. MSD. Bolivia.

Ministerio de Salud y Previsión Social. 1999. **Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva**. MSPS. Bolivia.

Ministerio de Salud y Previsión Social. 2001. Estadísticas de Atención Primaria en Salud. Sistema Nacional de Información en Salud. SNIS Bolivia.

Ministerio de Salud y Deportes. 2004. **Programa Nacional de Salud Sexual y Reproduc-**

tiva (2004 – 2008), Orientaciones Estratégicas. Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud Bolivia

Ministerio de Salud y Deportes. 2004. **Plan Nacional para la Salud y el Desarrollo Integral de los y las Adolescentes (2004 – 2008)**. MSD. Bolivia.

Montaño Salvatierra, Julieta. 2004. **Ley Marco sobre Derechos Sexuales y Reproductivos, Principios y Jurisprudencia que la Sustentan**. Oficina Jurídica de la Mujer. Bolivia.

República de Bolivia. 2001. **Código Niño, Niña y Adolescente y Decretos Reglamentarios**. Bolivia. UPS Editorial. Bolivia.

UNICEF. 2000. **Los niños primero. Declaración Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia**. Naciones Unidas. New York.

UNICEF. 2000. **Convención sobre los Derechos del Niño**. Naciones Unidas. New York

UNFPA. 2004. Programa de Acción aprobado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo El Cairo, 1994. Naciones Unidas.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LOS MIGRANTES EN BOLIVIA



Autor: MESA TECNICA DE MIGRACIONES

1. INTRODUCCIÓN:

A partir de 1994, en Bolivia se aplican medidas económicas complementadas por la promulgación de normas jurídicas que enmarcan al país en la línea neoliberal. Las principales medidas fueron la Ley de Capitalización, Ley de Participación Popular, Ley de Reforma Educativa, Ley de Descentralización, Ley INRA (de Reforma Agraria), Decreto Supremo 21060 y otros complementarios, los que constituyen un conjunto de medidas que consolidan el nuevo modelo de acumulación basado en la economía de mercado y en la transferencia de empresas estatales productivas y de servicio a manos privadas y consorcios extranjeros. Este modelo ha deshumanizado la economía, generando mayor polarización y empobreciendo amplios sectores de la población.

A raíz de esta situación, el desempleo ha ido en constante crecimiento, al punto de generar en las zonas urbanas un gran sector informal constituido por ex trabajadores mineros, desempleados y desempleadas, trabajadores y trabajadoras informales, que no cuentan con fuentes permanentes de trabajo. En algunas zonas rurales se han incrementado las plantaciones de coca, zonas que antes no tenían esta tradición. En otras áreas rurales en las que no se ha logrado realizar el saneamiento de tierras planteado por la Ley INRA, el derecho propietario de estas tierras han quedado en manos de unos pocos privilegiados. Todos son hechos que han desencadenado procesos de exclusión principalmente en pueblos indígenas y en sectores de clase media y baja.

En síntesis, la inseguridad jurídica en el tema de tierras, la inestabilidad social, la carencia de fuentes de trabajo, el hambre, la miseria y la exclusión, y sobre todo la ineficiencia del Estado para dar una vida digna a sus ciudadanos y ciudadanas, que respete sus derechos económicos,

sociales y culturales que les corresponden como a todo ser humano provocan la migración fuera de las fronteras nacionales de más del 25% de la población boliviana en búsqueda de fuentes de ingreso que les permitan su sobrevivencia y la de su familia.

2. ESTADO DE SITUACIÓN ACTUAL:

2.1 Migración Interna

El acontecimiento que ha provocado un flujo interno y que está transformando el país, deviene de la implementación de la política neoliberal en 1985. Por ello se dirá que existe una migración antes y otra después del 21060 (número del decreto supremo que dio inicio al neoliberalismo). El neoliberalismo en Bolivia tiene peculiaridades propias, por su absoluta sumisión, su extrema y vergonzante prescindencia del respeto de los intereses nacionales.

A tono con la nueva política económica de 1985 y los sucesivos ajustes estructurales, se produjo un proceso de despido masivo de trabajadores que eufemísticamente lo denominaron "re-localización". Hemos sistematizado la información de los trabajadores mineros, fabriles, empleados y empleadas públicas despedidos hasta el año 1990 y ellos alcanzaban a los 160.000, lo que significa que unas 800.000 personas (5 miembros por familia) quedaron en el más absoluto abandono. Los sucesivos ajustes económicos acarrearón la agudización de los problemas sociales en desmedro de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales.

La migración interna, básicamente se origina desde los distintos departamentos (9) hacia el llamado "eje central", es decir hacia las ciudades de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba. La migración interdepartamental de toda la vida, nos

muestran hasta el censo del año 1992 -pues no se conoce aún la del 2.001 en esta materia- tasas de migración neta negativas del 29.50% y 22.95% para las ciudades de Potosí y Oruro respectivamente. La migración actual, ratifica estas tendencias negativas y similar fenómeno ocurre con la migración interprovincial.

Nuestra investigación nos dice que desde el año 1985 en adelante, se está dando una migración interna de unos 100.000 habitantes/año, sea interdepartamental o interprovincial en un país de 8.5 millones de habitantes, cien mil que abandonan sus seculares lugares de vida y subsistencia para buscar desesperadamente nuevas formas de sobrevivencia.

El perfil migratorio actual, ha sido definido entonces por la "re-localización" de la fuerza de trabajo a partir del Decreto 21060 de 1985 y que se sigue implementando con la "libre contratación" permitiendo a los empresarios y gobierno expulsar de su fuente de trabajo a los trabajadores y trabajadoras para reducir sus costos, sin que exista autoridad que imponga la ley. Por la extremada pobreza histórica y crónica de las masas campesinas; por los desastres naturales; la tenencia desigual de la tierra; el atraso del agro; la crisis de la minería de la cual siempre vivió Bolivia; el desempleo alarmante y una subyugación de la población por la sociedad

de consumo y la cobertura de la inmundicia de los medios de comunicación, la situación de la mayor parte de la población boliviana es de absoluta falta del goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

Las secuelas de este proceso corrosivo para los derechos humanos en Bolivia, se reflejan en las relaciones políticas, religiosas, ambientales, laborales, familiares, económicas y culturales. La pérdida de identidad cultural es uno de ellos, pese al proceso de recuperación generado por los pueblos quechua y aymara, se vive una urbanización desordenada y creciente en todas las ciudades y específicamente en las del eje, con restricciones en salud, educación, vivienda, etc. Existe una modificación regresiva del aparato productivo en dirección a las formas informales de generar riqueza; un crecimiento de la inseguridad ciudadana como efecto de la ausencia de alternativas económicas y sociales para sectores sin futuro social o moral y mayor desempleo y agudización de la pobreza real. Es decir, el modelo económico constituye una de las fábricas prósperas en la generación de pobreza, exclusión y violación a los derechos humanos, en especial a los derechos económicos, sociales y culturales; el modelo, es el mayor impulsor de la migración interna y liquidador en este caso, de cosmovisiones ancestrales que son moralmente superiores a la tan decantada globalización.

CUADRO 1. BOLIVIA

Migrantes Interprovinciales. 1992

Departamento	Inmigrantes	%	Emigrantes	%
Chuquisaca	31.039	5.9	38.201	7.2
La Paz	124.339	23.4	135.866	25.7
Cochabamba	99.105	18.7	77.213	14.7
Oruro	34.209	6.4	53.152	10.0
Potosí	38.076	7.2	72.868	13.8
Tarija	28.254	5.3	20.607	3.9
Santa Cruz	137.175	25.9	95.297	18.0
Beni	33.044	6.2	32.375	6.1
Pando	4.571	0.8	4.233	0.8
TOTAL	529.812	100	529.812	100

Fuente: INE, CNPV 92.

Elaborado por José Castro R

CUADRO 2. BOLIVIA

Total de migrantes internos Censos 1976, 1992 y 2001

DEPARTAMENTO	MIGRANTES INTERNOS		
	CENSOS		
	1976	1992	2001
Chuquisaca	20.896	43.291	69.967
La Paz	87.644	134.822	149.211
Cochabamba	49.184	203.557	271.995
Oruro	41.616	54.689	60.495
Tarija	23.953	51.925	91.143
Potosí	28.473	30.579	35.386
Santa Cruz	96.100	288.069	497.108
Beni	15.028	34.704	45.042
Pando	7.245	7.771	15.733
TOTAL	370.139	850.037	1.236.080

Fuente: Censos de Población y Vivienda, 1976, 1992 y 2001
Elaborado por Giovanni Jemio – PMH 2004

Con el Cuadro 2, podemos ver que la migración interna supera el millón de personas, es decir, aproximadamente el 20% de la población boliviana se encuentra en movimiento interno. Las consecuencias de éste movimiento migratorio forzado, ha contribuido al desarrollo de diversas actividades económicas informales que no reciben retribución justa, beneficios sociales que le permitan mejorar su nivel de vida, mejores accesos a servicios de salud, educación, vivienda, etc.

2.2 Migración Externa

La salida de bolivianos al exterior, es resultado del extremo atraso, dependencia, pobreza y miseria en la que se debate la gran mayoría del pueblo boliviano y de una política económica globalizada que, habiendo subsumido el discurso de los derechos humanos, crea y ge-

nera para su bienestar, ejércitos de desocupados que elevan sus utilidades. Por otra parte, la falta de conocimiento de los procedimientos migratorios se ve sobrepasada por la necesidad de trabajar, de alimentarse y alimentar a los suyos, por eso en muchos casos esas salidas de migrantes son realizadas de manera irregular, principalmente hacia países fronterizos como Argentina, Brasil o Chile, y en menor relación a Norteamérica y Europa principalmente España.

Se tienen datos extra oficiales que muestran que más del 25% de la totalidad de la población boliviana, es decir más de 2 millones de bolivianos y bolivianas, estarían viviendo fuera de nuestras fronteras. Según la información del gobierno, el número de bolivianos y bolivianas que emigraron del país en los últimos años, es de aproximadamente por 1.300.000, como vemos en el siguiente cuadro:

CUADRO 3. BOLIVIA

Emigrantes bolivianos

Lugares de destino	Datos oficiales	Datos extraoficiales
ARGENTINA	947.503	2.000.000
BRASIL	116.276	170.000
CHILE	10.000	60.000
ESPAÑA	10.906	70.000
ESTADOS UNIDOS	160.323	180.000
OTROS PAISES	Sin datos	100.000
TOTAL	1.245.008	2.580.000

Elaborado por Giovanni Jemio – PMH 2004

Con el incremento de las cifras de los migrantes también aumentaron las restricciones para ingresar a los países del llamado "primer mundo". Primero fueron las restricciones migratorias que estableció Estados Unidos luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Las duras medidas de seguridad hicieron que los migrantes se fijaran en destinos al otro lado del Atlántico.

El número de bolivianos que llegan hasta los aeropuertos del viejo continente se ha incrementado exponencialmente. Tanto por las similitudes culturales, como por el idioma, España es el destino favorito de los bolivianos. No hay cifras oficiales, pero las comunidades consideran que sólo en Barcelona hay una colectividad integrada por 70 mil bolivianos. De Bolivia, según datos de la oficina de Migración, partieron 28.981 ciudadanos bolivianos con destino a España, de los cuales solamente retornaron 8.697. Esto significa que más de 20 mil bolivianos se quedaron en aquel país solamente entre enero y septiembre del año 2004. (Datos del periódico La Prensa Dic-2004)

El segundo país elegido por los emigrantes bolivianos en Europa es Italia, donde el periódico de mayor circulación en la ciudad de Bérgamo apunta que un barrio de esa urbe es comparable con una "pequeña Cochabamba". Es precisamente en esa ciudad boliviana donde se gestan las ilusiones. El salario mínimo de 700 euros (casi 800 dólares) que promocionan algunas agencias de viaje, con frecuencia es una carnada que

opaca con su brillo a las deudas con la que muchos emigrantes deben lidiar antes de su partida. Sin embargo, el "sueño italiano" de muchos bolivianos comienza y concluye en las salas de desembarque de los aeropuertos de París y Roma. Ya se cuentan por centenares los viajeros que no pudieron traspasar las puertas de los controles migratorios y fueron deportados, en ocasiones, luego de sufrir maltratos.

Una de las principales causas de deportación son los nuevos requisitos que desde junio del 2004 han establecido los países que conforman el "Espacio Schengen", una comunidad de naciones entre las que se encuentran España, Francia, Alemania e Italia. Las nuevas restricciones migratorias fueron oportunamente comunicadas por la Embajada de los Países Bajos, en representación del Grupo Schengen al Estado boliviano. Sin embargo, la burocracia estatal impidió que la disposición sea conocida por los viajeros, que además en muchos casos fueron estafados por las agencias de viaje, que no informaron apropiadamente. Por ejemplo, el requisito de un seguro de viaje con una cobertura de gastos médicos o de repatriación que alcance los 40 mil dólares. Los deportados relatan que ni bien llegan a la terminal aérea de París (la antecámara de España) son aislados en una sala especial y sus pasaportes revisados exhaustivamente. Unas tres horas después, sin mezclarse con otros pasajeros, son reembarcados a Bolivia.

El drama de los deportados pasó desapercibido por varios meses, hasta que la cantidad de ex-

pulsados generó una verdadera crisis humanitaria en el aeropuerto de Guarulhos en Sao Paulo a mediados del año pasado, donde unos 80 viajeros bolivianos fueron retenidos durante más de 24 horas sin posibilidad de acceder a los servicios básicos, sus equipajes o pasaportes.

En lo que se refiere a la región sudamericana, los países fronterizos a Bolivia, dentro de las líneas de políticas migratorias de seguridad interna, muchas veces han endurecido su normativa migratoria, pese a una serie de avances existentes dentro de la Comunidad Andina de Naciones y del MERCOSUR, se hace imperiosa la necesidad de la eliminación de las barreras impuestas por algunos sistemas, el planteamiento de la eliminación de pasaportes en América del Sur, y de la ciudadanía ampliada (sea sudamericana o interamericana) toman cuerpo en sí mismas, y dan la razón a quienes de forma previsora la proponen.

2.3 Refugio

La situación del refugio como institución humanitaria, en Bolivia es igual o más dura todavía. En la actualidad la normativa vigente está conformada por la Ley 2071 de 14 de abril de 2000, que eleva a rango de Ley la Convención de Ginebra de 1951 para los refugiados; el Decreto Supremo 24423 que es el Régimen Legal de Migración, y los Decretos Supremos 19639 y 19640 que crean la Comisión Nacional del Refugiado (CONARE) y establecen un procedimiento para resolver las solicitudes de la condición de refugio en Bolivia (ver anexo).

El Régimen de Migraciones, no determina los requisitos que deben cumplir los refugiados en Bolivia para obtener la cédula de identidad, sin embargo el Manual de Procedimientos Administrativos (MAPA) del Servicio Nacional de Migración, aprobado mediante Resolución N° 002-02, resuelve que los requisitos para obtener la documentación de identidad, en calidad de refugiado en Bolivia son:

- 1) Solicitud de permanencia de Cortesía Asistencial por un año, dirigida al Director Nacional de Migración.
- Memorial con sello de abogado

- Carta de presentación del Viceministerio de Justicia
- 2) Formulario de solicitud REC-79.
- 3) Copia legalizada de la Resolución de CONARE, legalizada por Cancillería.
- 4) Certificado de Antecedentes expedido por INTERPOL.
 - Memorial dirigido al Fiscal de turno
 - Requerimiento Fiscal
 - Dos Fotografías
- 5) Certificado de antecedentes expedido por la Policía Técnica Judicial
 - Memorial dirigido al Director Nacional de la Policía Técnica Judicial
 - Fotocopia de Carnet de Identidad o documentación de identificación
 - Formulario
- 6) Registro domiciliario expedido por la Policía Técnica Judicial
 - Memorial Dirigido al Director Nacional de la Policía Técnica Judicial
 - Formulario LC08-A
 - Fotocopia del Documento de Identidad del interesado
 - Fotocopia de Tarjeta de Propiedad del propietario del inmueble
 - Fotocopia de pago del último impuesto del inmueble
 - Fotocopia de factura de luz, agua y teléfono (anverso y reverso)
 - Fotocopia de Carnet de Identidad de dos testigos (vigentes)
 - Fotocopia del contrato de alquiler y/o anticrético
 - Fotocopia del Carnet de Identidad del dueño del inmueble
 - Certificación del Propietario (en caso de que el inmueble sea cedido o prestado)
 - Certificación de la Junta de Vecinos de donde habita
- 7) Certificado Médico que acredite que el solicitante no adolece de enfermedad infecto contagiosa, realizado por el Instituto Nacional de Salud Ocupacional.
 - Análisis de laboratorio clínico de VIH. VDRL.
 - Toma de placa radiográfica.
 - Revisión clínica

En total treinta requisitos que deben cumplir una vez al año, para obtener un documento de identidad que en la realidad tiene una validez máxima de once meses, y que por lo general, es tramitado en seis meses y entregado al interesado con otros tantos meses de retraso.

Más allá de todas las complicaciones que implica documentarse como refugiado en Bolivia, este grupo de personas debe soportar los malos tratos y la burocracia típica de las instituciones estatales, que en muchos casos tratan de manera discriminatoria a los refugiados, quienes –por cierto- tienen el documento de identidad en un color diferente, en clara señal de discriminación a este colectivo. Es peor aún si los refugiados son de nacionalidad peruana o tienen algún tipo de relación con movimientos subversivos de su país, quienes además de ser discriminados, son los primeros en ser investigados ante cualquier delito común o revuelta popular.

2.3.1. Principales problemas

Se han identificado serios problemas de seguridad para los refugiados en Bolivia, en razón a que las oficinas de INTERPOL, una vez al año, remiten solicitudes de información al país donde los refugiados son perseguidos, hecho que pone en serio riesgo la vida, la libertad y la seguridad de las personas que tratan de documentarse.

La CONARE (Comisión Nacional del Refugiado) no ha emitido ningún criterio de elegibilidad desde diciembre del año 2003, violando el derecho a la petición de las personas; en desmedro de la población de refugiados y solicitantes de asilo en Bolivia, quienes no pueden acceder a una respuesta del Estado boliviano, peor aún si tienen la prohibición de trabajar en nuestro país, por lo que el Estado estaría empujando a este grupo a la delincuencia o a la sobrevivencia mediante la limosna de personas e instituciones, afectando seriamente la dignidad humana.

Se tiene conocimiento que existe en el Congreso de la República un Anteproyecto de Ley de Migraciones, que lastimosamente no cambia en nada el capítulo de Refugio, por lo que estaría en contraposición a lo determinado en la Ley 2071, Convención de Ginebra para los Refugia-

dos, así como del Protocolo adicional de 1967. Esta norma debería ser retirada del Congreso, para su respectiva revisión y adecuación a los Tratados y Convenios Internacionales.

Ante esta realidad planteamos que el Estado boliviano, a la brevedad posible, apruebe una normativa interna de tratamiento de casos de solicitantes de la condición de refugio, que prevea instituciones y normas claras, que protejan los derechos humanos de los refugiados y solicitantes de asilo, y que otorguen de forma eficaz respuestas a los problemas originados por la ausencia de voluntad de los diferentes gobiernos bolivianos a través de los años.

2.3.2. Efectos psicosociales provocados a los solicitantes de refugio

A la demanda de la Pastoral de Movilidad Humana/ACNUR y en colaboración con la misma, el Instituto de Terapia e Investigación sobre las secuelas de la tortura y la violencia estatal (ITEI) con sede en La Paz, ha dado atención psicológica a varios solicitantes de refugio de Colombia con trastornos psicológicos debido a factores acumulativos que podrían ser fuertemente reducidos con la debida atención por parte del Estado boliviano.

Los 17 solicitantes de refugio (11 adultos y 6 niños) atendidos en los años 2003-2004, no llegaron a Bolivia para encontrar el exilio dorado. Por el contrario, muchos de los que el ITEI ha atendido vivían en mejores condiciones económicas y sociales en su país de origen. Los 17 solicitantes, habían sufrido persecución política. Uno de ellos, había perdido a toda su familia víctima de los paramilitares.

Los casos atendidos han llegado a Bolivia marcados por situaciones traumáticas, como son:

- (6) sobrevivientes de tentativas de asesinato
- (17) perseguidos y amenazados de muerte
- (2) marcados por el asesinato de miembros de su familia

Huyendo su país de nacimiento o residencia han tenido que dejar a:

- (11) sus padres y/o otros familiares

- (1) sus hijos
- (8) su trabajo
- todos sus bienes materiales
- sus vínculos sociales y comunitarios
- su cultura e idiosincrasia

En otras palabras los solicitantes son personas marcadas por:

- situaciones que han puesto en peligro sus vidas y la de los suyos
- haber vivido duelos y/o la angustia de perder a sus seres queridos
- haber vivido situaciones de desprotección social absoluta

En esas condiciones según la Convención de Ginebra de 1951 para los Refugiados, el país de acogida tiene el deber de responder de acuerdo a lo normado en la Convención, la CONARE no se reúne para definir las solicitudes de refugio desde hace más de un año, dejando seres humanos profundamente marcados por un estado de incertidumbre patógeno, aunque algunos de los casos son trabajados y elaborados en debida forma por la Pastoral de Movilidad Humana (Agencia implementadora del ACNUR en Bolivia).

Al no poseer el documento de refugio, los solicitantes están impedidos de trabajar, lo que afecta a la posibilidad de recuperación psicológica y social, reduciéndolos a seres asistidos en posición de mendicidad. Mientras más pasan los meses sin respuesta de la CONARE, más peligra la recuperación de personas ya profundamente afectadas de por vida.

Los casos tratados por el ITEI tenían principalmente las sintomatologías siguientes:

- depresión
- agresividad descontrolada
- alcoholismo
- trastornos de la identidad
- desesperación

El Estado boliviano al incumplir con sus obligaciones lleva una responsabilidad importante en el deterioro psíquico y social de los solicitantes de asilo y refugio, en particular cuando se trata de familias que tienen niños a cargo. Se violan los derechos humanos básicos de éstas perso-

nas como son los derechos civiles y políticos al no gozar del derecho al debido proceso, cumpliendo plazos estipulados para el otorgamiento de su documento de identidad, lo que también afecta al goce de sus derechos económicos, sociales y culturales en la medida que no les permite acceder a una fuente de trabajo, servicios de educación y salud e incluso afecta su posibilidad de acceso a una vivienda digna.

3. Estudio de casos:

3.1 Migrantes bolivianos en Argentina

Los gobiernos de Bolivia y Argentina han suscrito diferentes acuerdos migratorios entre los que destacamos: El Convenio de Migración firmado en 1998 y el Primer y Segundo protocolo firmados los años 2000 y 2003 respectivamente (ver anexo).

Por otra parte en Argentina existe el "Programa Patria Grande" que se trata de un Acuerdo sobre Residencia entre los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que tiene un tratamiento migratorio especial para los ciudadanos de dichos países. Mediante la Resolución 0345 de 14 de noviembre de 2003, el gobierno argentino permite que los extranjeros de países limítrofes puedan tener una "residencia temporaria" por un año prorrogable, hasta que entre en vigencia el mencionado Acuerdo sobre Residencia. Con el Plan Patria Grande el gobierno argentino quiere legalizar a indocumentados del MERCOSUR Bolivia y Chile, que viven en Argentina. Se trata de regularizar la situación de unos 700.000 inmigrantes indocumentados, quienes podrán obtener la residencia y luego la ciudadanía, tras cumplir con requisitos menos exigentes. El Plan aprobado por el Gobierno argentino, comenzaría a ser implementado en marzo.

El Plan establece que los inmigrantes sólo deberán acreditar ciudadanía de origen en un país limítrofe, presentar un certificado de salud y otro que demuestre que carecen de antecedentes policiales o penales, tanto en Argentina como en los demás países de la región. Si se cumplen las condiciones, los aspirantes lograrán residencia por doce meses, prorrogable por otro año. Si luego de ese lapso acreditan tener un empleo

formal, obtendrán la residencia permanente, con la cual podrá iniciar, si lo desean, el trámite de ciudadanía. El proyecto prevé además suspender las expulsiones de personas en situación migratoria irregular, hasta que se ponga en marcha el nuevo régimen.

Con el respaldo de los mencionados Acuerdos, el año 2004, cerca de 7.000 ciudadanas y ciudadanos bolivianos se apersonaron a las oficinas de la policía consular de Buenos Aires, a cargo del Cnl. N. Espinoza Agregado Policial en el Consulado de Bolivia en Buenos Aires, quienes recabaron el certificado de antecedentes solicitado en varios de los acuerdos detallados en el anexo.

Una vez concluidas las investigaciones pertinentes por el funcionario policial a cargo, se verificó la inexistencia de las papeletas valoradas de la Policía Boliviana, papeletas que han sido reclamadas en innumerables ocasiones a diferentes autoridades del gobierno central, Cancillería y de la Policía boliviana; autoridades que optaron por dejar de concretar reuniones con miembros de la Pastoral de Movilidad Humana de Bolivia, indicando que mientras no se realice una auditoría de las actividades económicas realizadas por el agregado policial en la gestión de trabajo del año 2004, no se enviarían los documentos demandados.

En la actualidad por información oficial cruzada entre la Fundación Comisión Católica Argentina para las Migraciones (FCCAM) y la Pastoral de Movilidad Humana de Bolivia (PMH), se evidencia la existencia de 5.000 solicitudes de cédulas de identidad, más las 7.000 solicitudes de certificados de antecedentes, hacen un total de 12.000 solicitudes de documentos de identidad dirigidas a la regularización de la situación migratoria, que no está siendo resuelta por las autoridades bolivianas, hecho que viola gravemente el derecho a la identidad de nuestros conciudadanos y conciudadanas en el país vecino.

Los casos de semiesclavitud de trabajadores bolivianos/as

Ana Cori, una joven mujer nacida en La Paz, relata su experiencia. Atraídos por los comentarios

de parientes y amigos sobre la experiencia de trabajar en Argentina, ella y su esposo hicieron contacto con un hombre conocido en el barrio, él les ofreció llevarlos a Buenos Aires, incluso propuso pagar sus pasajes. La promesa era que recibirían por el trabajo de cocinera 300 dólares y para su pareja en el puesto de "costurero recitistas" 500 dólares. Deciden unirse al viaje de un grupo de 20 parejas, Ana, su esposo y su pequeño niño de año y medio.

Al llegar a la frontera una mujer de nacionalidad argentina se encarga del grupo, Ana es separada de su esposo y se queda con su hijo en brazos, al no poder cruzar la frontera argentina por no tener la documentación adecuada, es llevada por los montes caminando (actividad que se conoce como "montear"). A pesar de estar incomunicada de su esposo, decide continuar con el niño. Recién en Jujuy luego de una larga travesía se reúne con su esposo. Llegan a Buenos Aires dos semanas después de la fecha de su partida.

Ingresan a trabajar a la fábrica de Rosalía, mujer mestiza, probablemente de La Paz con muchos años viviendo en ese país.

La fabulosa oferta de tener trabajo seguro, un lugar donde vivir y comida se diluye cuando ven que deben vivir en un edificio donde se improvisaron pequeños cuartos. La mayor parte del espacio es para el trabajo de 50 máquinas con operarios hombres y mujeres que llegaron como ellos. La propietaria prohíbe que se junten los nuevos con los antiguos trabajadores, las reglas son estrictas, los operadores de las máquinas inician su trabajo desde las siete de la mañana y siguen de largo hasta las once de la noche, mientras las mujeres se quedan lavando los platos hasta la media noche.

Ana se encarga de preparar desayuno, almuerzo, te y cena para 50 personas. En la fábrica se encuentran también cerca de 30 niños entre recién nacidos hasta los 10 años. Las mujeres se ven obligadas encerrar a los niños para evitar que distraigan la atención del trabajo.

Las condiciones laborales para Ana fueron precarias, que estando embarazada debía transpor-

tar baldes llenos con agua de la planta baja al tercer piso donde se encontraba la cocina, por realizar mucho esfuerzo, perdió al niño que llevaba en el vientre, ni siquiera le permitieron atención médica hasta que pasaron dos meses y debido al continuo sangrando ya estaba muy débil para cumplir con su trabajo.

El temor que infunden los capataces a mujeres, hombres y niños domina la voluntad y hasta el sentido de autoestima. Enfrentar a sus empleadores puede significar la pérdida de su empleo y no tener que llevarse a la boca.

Los empleadores atemorizan a los trabajadores con ser deportados si la policía los encuentra en la calle, en realidad los encierran para absorber todas sus energías en la explotación laboral y generar su riqueza con el esfuerzo y sacrificio físico de sus empleados que viven en condiciones de semiesclavitud.

Por cada prenda que cosen reciben 15 centavos, esa misma prenda el fabricante la vende a 23 pesos argentinos en el mercado, estas condiciones de inequidad son las que fomentan el tráfico de gente.

Por lo general estas redes familiares de tráfico reclutan a sus víctimas en avisos que se publican en Radio Splendid, Radio Nacional y Radio Jiménez, de la ciudad de La Paz. En estos mensajes se ofrece trabajo, vivienda, alimentación y pago en dólares. Los mensajes se presentan como una aventura sin riesgos en un país próspero.

Los jóvenes aspirantes se dirigen a una dirección en las laderas o barrios alejados de la ciudad de El Alto, allí les describen condiciones de vida y trabajo seductores, ingenuamente animados, entregan sus documentos e incluso algunos dan dinero para el viaje y la dirección de sus padres como garantía. El trato es verbal en ningún momento se establece un contrato de trabajo ni condiciones mínimas garantizadas por un documento.

Algunos ofrecen correr con los gastos del viaje a cuenta de ser pagados con trabajo, el trato es por 6 meses o un año como mínimo. En una fe-

cha determinada reúnen un grupo de 15 a 20 personas e inician el viaje por tierra. Una vez dentro del bus la historia es otra, son tratados de forma distinta al momento del "enganche". Algunos dueños de fábricas ofrecen a los reclutadores hasta 100 dólares por cada persona, de esta manera son tratados como mercancía. Al llegar a la fábrica cada peso es cobrado por el empleador a costa de trabajo forzado.

En el caso de Ana y su esposo quienes trabajaron cinco meses, nunca recibieron un pago del salario ofrecido, lo cierto es que en Buenos Aires no logran pagar 300 o hasta 700 dólares en la costura como se publicita en Bolivia. Un experto costurero logra recibir en el mejor de los casos 200 dólares al mes, trabajando entre 14 y 16 horas diarias.

Se cree que existen alrededor de ocho mil fábricas textiles en Buenos Aires en las que trabajan manos bolivianas, algunos sufren el encierro durante toda la semana, incluso los ratos de descanso en sábado o domingo la gente se prepara como para salir a la calle y termina recorriendo las instalaciones de su misma fábrica con sus hijos simulando dar un paseo.

Los trabajadores que se cansan del sistema agobiante de trabajo se escapan y regresan a Bolivia, pero otros se quedan a buscar otra fuente de trabajo, esta gente pasa de la fábrica a las villas miseria de los barrios populares de Buenos Aires.

En estos barrios de pobreza extrema conviven con otros marginados del modelo económico de países como Perú, Paraguay, Chile e incluso argentinos. En las villas la forma de vida es distinta, si bien cuentan con servicios básicos como agua, alcantarillado y energía eléctrica subvencionados por el gobierno de la ciudad, no se cuenta con condiciones mínimas de seguridad ciudadana, en estos barrios circula la venta de droga, se sufre de atracos, robos y asesinatos por pandillas y bandas de delincuentes, las víctimas preferidas son los bolivianos por que son los más discriminados.

El trato degradante es una condición cotidiana que afecta al boliviano y boliviana, especialmen-

te en Buenos Aires, incluso es común que el argentino insulte a otra persona diciéndole "boliviano", usando este gentilicio como una expresión deplorable.

Es verdad que no todos los argentinos tienen una actitud intolerante con los bolivianos y bolivianas, sin embargo la conducta xenofóbica existe en esa sociedad y no deja de ser un elemento constante en las relaciones humanas sobre todo en Buenos Aires. Esto no ocurre con tanta frecuencia en otras ciudades, sobre todo del norte argentino puesto que los nativos de esa región tienen el color de piel cobriza y también son objeto de discriminación de los porteños.

En el recorrido de la frontera entre Villazón y La Quiaca hasta Buenos Aires se encuentran compatriotas desarrollando toda serie de actividades económicas, no se puede decir que a todos le va mal, hay historias de vida de gente que empezó como empleado y ahora es propietario de dos restaurantes o se hicieron su propia fábrica de textiles. Pero también existe el otro lado de la moneda, mujeres y hombres que llegaron, no encuentran trabajo y viven en condiciones de extrema pobreza.

Es el caso de una joven orureña que se casó con un argentino, tuvo su niña y vive en un barrio marginal de Jujuy en una pequeña habitación, ella como muchas otras mujeres y familias de ese barrio se acoge al subsidio estatal y es parte de un comedor popular donde recibe alimentos. Algunos de estos ciudadanos se sienten mejor en Argentina que en Bolivia, si bien tienen las mismas condiciones de pobreza por lo menos en su villa tienen una vivienda y alimentación mínimamente.

Al preguntar a mujeres que viven en condiciones de marginalidad si regresarían a su país, no dudaron en contestar que no, porque en Argentina por lo menos tienen para comer y sus hijos pueden estudiar.

Los niños/as son los más expuestos al trato discriminatorio en la escuela por sus maestros y compañeros, la falta de un conocimiento mínimo de la cultura de procedencia de estos niños hace que los profesores se manejen con prejuicios

y estereotipos de la cultura boliviana.

3.2 Refugiados en Bolivia

Caso del ciudadano colombiano José Francisco Cortes Aguilar

Nacionalidad:	Colombiana
Estado Civil:	Casado
Salida del país de origen:	06/Abril/2003
Ingreso a Bolivia:	06/Abril/2003
Tipo de documento:	Ninguno
Fecha de solicitud de asilo:	04/Agosto/2003

Este solicitante de la condición de refugiado en Bolivia, salió de su país debido a un sinnúmero de amenazas en contra de su vida y la de su familia, debido al trabajo y la labor social que han desempeñado en los últimos veinte años en Colombia. Fundamenta su pedido porque en la lucha social y por la defensa de los derechos humanos de los comunitarios, los activistas de derechos humanos en Colombia son objetivos militares de la guerrilla, de las autodefensas y en algunos casos del propio Estado colombiano, por eso la vida de él, su esposa e hijos corren serio riesgo en su país.

En su caso, Francisco Cortes, asume que quienes lo amenazaban constantemente pudieron haber sido tanto miembros de la guerrilla, como de grupos paramilitares. Manifiesta además que el trabajo que ha realizado por más de veinte años, su compromiso social con el campesinado de Colombia, y las declaraciones de algunas autoridades bolivianas con referencia a su caso y que han llegado hasta los miembros de los grupos armados irregulares colombianos; lo han estigmatizado y a su familia, aumentando el riesgo para su familia, quienes se han visto obligados a permanecer en Bogotá sin tener la posibilidad de realizar su habitual trabajo en las comunidades rurales de su país.

El señor Cortés ha solicitado la protección internacional en Bolivia, por los motivos y fundamentos manifestados previamente, en este sentido, de conformidad a los Decretos Supremos 19639 y 19640, que regulan el funcionamiento de la CONARE (Comisión Nacional para los Refugiados), y ante la negativa inicial del Estado, la Pastoral de Movilidad Humana de Bolivia, pre-

sentó el Recurso de Reconsideración ante las mismas autoridades que emitieron la primera Resolución.

En reunión de CONARE de 15 de diciembre de 2003, el nivel ejecutivo de esta comisión denegó el pedido de reconsideración planteado por la Pastoral de Movilidad Humana, argumentando la aplicación del Art. 1F de la Convención de Ginebra de 1951 para los Refugiados, resolución que nunca fue notificada a ninguna instancia pertinente.

El Estado debería haber dado una respuesta –ya sea positiva o negativa- a la solicitud incoada por el súbdito colombiano, respuesta que pudo haber sido susceptible de cualquier otro recurso previsto por las leyes bolivianas sin embargo, ante la ausencia del cumplimiento de los trámites correspondientes al amparo de lo determinado en el párrafo final del Art. 4º del Decreto Supremo N° 19640, procedimiento de notificación que nunca se inició, por lo que deja pendientes cualesquiera de los recursos previstos en la normativa nacional, hecho que vulnera gravemente el derecho de asilo solicitado por el señor Francisco Cortés.

4. Conclusiones:

El colectivo social de migrantes, excluido y marginado de la agenda del Estado, es parte importante de nuestra población, son hombres y mujeres a los que no se les permite ejercer sus derechos fundamentales, de acuerdo a Convenios Internacionales plenamente reconocidos.

Ante la ausencia de normativa y/o políticas públicas adecuadas para satisfacer las necesidades básicas de éste sector creciente de la población, nos vemos en la necesidad imperiosa de presentar ésta problemática ante el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales del PIDESC.

Somos conscientes que no podemos quedar tan solo como denunciadores de la situación, también pretendemos trabajar en la búsqueda de soluciones a través del trabajo conjunto entre la Sociedad Civil y el Estado, sin embargo para lograr éste propósito, es primordial la apertura de parte del Estado a través de la creación, promul-

gación, implementación y seguimiento de políticas públicas; abordando los problemas con una visión de largo plazo, tocando aspectos estratégicos de la economía, capaces de dinamizar el aparato productivo, pensar en políticas públicas estatales, que trasciendan el período gubernamental, extender el ejercicio de la ciudadanía a los sectores menos integrados a la vida política y social, compatibilizando la igualdad de oportunidades y la inclusión de las diversidades.

El reto consiste en construir una sociedad en la que sus ciudadanos y ciudadanas conozcan sus derechos y los exijan, podríamos buscar el cambio de ciertas estructuras, principalmente de aquellas políticas impuestas, que buscan la globalización del mercado y ven a la persona solo como una mercadería más. Es hora de empezar a humanizar las políticas tanto nacionales como internacionales, es tiempo de pensar primero en la humanidad y luego en las mercancías, porque la humanidad no tiene precio, y todos tenemos derecho a una vida digna, con igualdad de oportunidades.

Ante este diagnóstico, algunas propuestas serían las siguientes:

- 1º Que el Estado boliviano, a la brevedad posible, apruebe una normativa interna de tratamiento de casos de solicitantes de la condición de refugio, que prevea instituciones y reglas claras, que protejan los derechos humanos de las y los refugiados y solicitantes de asilo, y que otorguen de forma eficaz, respuestas apropiadas a los problemas originados por la ausencia de voluntad de los diferentes gobiernos bolivianos a través de los años.
- 2º Que el Estado boliviano, a la brevedad posible cumpla con el compromiso asumido al ratificar la Convención de los Derechos de los Migrantes (Art.41) de establecer instituciones que velen por las necesidades, aspiraciones y obligaciones especiales de los/las trabajadores migrantes.
- 3º Que el deber del Estado boliviano al ratificar la Convención de los derechos de los Migrantes, es que las disposiciones asumidas deben incorporarse en la legislación nacional para que sean legalmente vinculantes dentro del Estado.

- 4° Que es un deber del Estado boliviano garantizar la debida documentación de sus conacionales en el exterior a través de la Cancillería y la Policía Boliviana. Las y los ciudadanos de Bolivia en Argentina y en cualquier otro país tienen el derecho de contar con los documentos necesarios para permitirles el acceso a una vida digna, como todo ser humano.
- 5° Que el Estado boliviano, de acuerdo al compromiso asumido en la Convención de los Derechos de los Migrantes (Art.68) debe promover acciones para prevenir y eliminar los movimientos clandestinos y el tráfico de trabajadores migratorios y a la vez asegurar la protección de sus derechos fundamentales.
- 6° Que es un deber del Estado boliviano, informar adecuadamente a la población en general sobre los derechos de los/las trabajadores migrantes para evitar la diseminación de información engañosa Art.33 de la Convención.
- 7° Que el Estado boliviano debe permitir el pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales a los migrantes y refugiados en su territorio y no permitir la discriminación a los mismos en ningún aspecto.
- 8° Que es un deber del Estado boliviano permitir el procedimiento legal debido según los Art.16 al 20 de la Convención (no se cumple en el caso denunciado del ciudadano colombiano Francisco Cortéz).
- 9° Instar al Estado boliviano a que implemente planes de capacitación, dirigidos a servidores públicos, medios de prensa, policía y fuerzas armadas de manera que estén en condiciones de asegurar en forma plena y efectiva la protección de los y las migrantes, solicitantes de asilo, refugiados, desplazados y demás personas en movilidad.

FUENTES CONSULTADAS

- INE – “Bolivia: Distribución de la pobreza” – CNPV, Abril 2002 – La Paz, Bolivia
- INE – “Mapa de Pobreza 2001” - CNPV, Abril 2002 – La Paz, Bolivia
- INE – “Bolivia: Características de la población” - CNPV, Abril 2002 – La Paz, Bolivia

- MARTÍNEZ, Nelson – “De Los Andes a Buenos Aires” Investigación realizada con el apoyo del Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en Mayo 2005 – La Paz, Bolivia
- MESA TÉCNICA DE MIGRACIONES – “Declaración de La Paz” – Noviembre 2004 – La Paz, Bolivia
- PNUD – “Informe sobre desarrollo humano 2004” – Ediciones Mundi-Prensa, 2004 – Madrid, España
- UNESCO – “La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes” – Ediciones UNESCO, Septiembre 2003 – París, Francia
- VACAFLORES PEREIRA, Víctor – “Migración Interna en Bolivia: Causas y consecuencias” – Plural Editores, Octubre 2004 – La Paz, Bolivia

MIEMBROS DE LA MESA TÉCNICA DE MIGRACIONES – BOLIVIA

- Amnistía Internacional – Bolivia
- Capacitación y Derechos Ciudadanos
- Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
- Comunidad de Derechos Humanos
- Defensor del Pueblo - Bolivia
- Congregación de Misioneros Scalabrinianos
- Instituto de Terapia e Investigación sobre las secuelas de la tortura y la violencia estatal
- Pastoral de Movilidad Humana - Bolivia

ANEXO

Compilación de Legislación boliviana sobre Migrantes y Refugiados

Ley General de Trabajo, Decreto Ley de 24 de mayo de 1939, elevado a Ley el 8 de diciembre de 1942

Establece que en ninguna empresa o establecimiento el número de trabajadores extranjeros podrá exceder del 15 % del total y comprenderá exclusivamente a técnicos. Se requiere ser de nacionalidad boliviana para desempeñar las funciones de director, administrador, consejero y representante en las instituciones del Estado y en las particulares cuya actividad se relacione directamente con los intereses del Estado, particularmente en el orden económico y financiero.

Decreto Supremo de 2 de febrero de 1937

Dispone que del total de sueldos pagados por el mismo empleador, se asignara el 85 % en favor de los empleados nacionales; los pagos hechos en moneda extranjera se reducirán al cambio bancario para establecer dicho porcentaje.

Decreto Supremo N° 3653 de 25 de febrero de 1945

Determina que las emisoras comerciales de radio deberán contratar un número de artistas suficiente para llevar un 25 % de sus emisiones con números vivos. Entre esos artistas, por lo menos un 60% deberán ser nacionales. Igualmente, los locales públicos autorizados a presentar números vivos, deberán contratar por lo menos un 60 % de artistas nacionales.

Decreto Supremo N° 19.639 de 1983

Creación de la Comisión Nacional del Refugiado (CONARE).

Decreto Supremo N° 19.640 de 1983

Definición de Refugiado.

Decreto Supremo N° 23.763 del 21 de abril de 1994

Incorporación de un delegado de alto nivel del Ministerio de Justicia como nuevo miembro de la Comisión Nacional del Refugiado.

Decreto Supremo N° 24423 de 29 de noviembre de 1996

Régimen Legal de Migración, regula el movimiento de ingreso y salida de personas al y desde el territorio nacional, así como las condiciones para la permanencia de extranjeros en éste, determinando los organismos y medios que permitan controlar el movimiento migratorio y turístico.

Determina que para la obtención de visa de objeto determinado, se requiere contar con un contrato de trabajo o acreditar la participación en una actuación cultural, artística o deportiva. Además de las permanencias temporales reconocidas, también se autorizan las permanencias temporal, de radicatoria y de asilados o refugiados. Para la permanencia temporal se requiere presentar certificado médico que incluya resultados del análisis de Elisa y certificados de buena conducta emitidos por autoridad policial.

En lo referente a la expulsión de extranjeros, entre otras considera como causales los que intervengan en cualquier forma en política interna o de dirección sindical, que se incorporen en asociaciones que tengan directa o indirectamente fines políticos, que intervengan en la organización o dirección de desfiles, asambleas o cualquier clase de manifestaciones públicas de carácter político o contrarias a las decisiones del gobierno (Art. 48 inc. i).

Decreto Supremo N° 25150 de 4 de septiembre de 1998

Establece la organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Migración (SENAMIG), en el marco de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), 1788 de 16 de septiembre de 1997 y de sus disposiciones reglamentarias, órgano de derecho público, desconcentrado del Ministerio de Gobierno, con la misión institucional de regular, registrar y controlar el ingreso y salida de personas del territorio nacional, la de administrar el régimen de extranjería y naturalización, regulando y procesando el ingreso, residencia y permanencia de los ciudadanos extranjeros, la de administrar la emisión y control de pasaportes; así como de estudiar la política migratoria.

El SENAMIG tiene independencia de gestión técnica, legal y administrativa, tiene su sede principal en la ciudad de La Paz, pudiendo establecer unidades desconcentradas en todo el territorio nacional. Tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: Proponer al Ministro de Gobierno normas sobre extranjería y migraciones, la concertación de convenios internacionales sobre migración o la revisión o denuncia de los existentes; participar en la negociación de planes de migración hacia Bolivia; administrar el régimen de extranjería y migraciones; conceder, anular, cancelar o prorrogar radicatorias y permanencias en el país; determinar la expulsión de extranjeros, en casos previstos por ley; controlar y extender a refugiados los respectivos documentos de estadía y viaje; administrar el régimen de naturalizaciones de extranjeros así como la emisión y control de pasaportes y los arraigos a nivel nacional; conocer y resolver solicitudes y recursos contra las resoluciones o disposiciones de los regímenes o asuntos que administra y de-

finir, en el marco de sus atribuciones, asuntos de su competencia mediante resoluciones administrativas.

Ley N° 1.859 del 3 de junio de 1998

Aprueba y ratifica el Convenio de Migración con la República Argentina.

Convenio que permite que los nacionales de una de las Partes puedan ingresar al territorio de la otra Parte o regularizar su situación a fin de desarrollar actividades formales. El Convenio se extiende al grupo familiar del inmigrante. No es aplicable a quienes tengan residencia transitoria, estén sujetos a tránsito vecinal fronterizo, estudiantes o a aquellos que hayan sido expulsados.

El Convenio permite el otorgamiento de una Residencia Temporal de seis meses (pudiendo ser renovada por doce meses) previa presentación de diversos documentos. Cumplidos los requisitos, se habilita a la persona a obtener:

En la Argentina: (CUIT - Clave Única de Identificación Tributaria; CUIL - Código Único de Identificación Laboral).

En Bolivia: (CL - Carnet Laboral; RUC - Registro Único de Contribuyentes).

El Convenio reconoce para los inmigrantes los mismos derechos civiles, sociales, económicos y culturales que cada país otorga a sus nacionales. Incluye el derecho al trabajo, al ejercicio de la industria, derecho de asociación, de petición, de locomoción y libertad de culto. Se otorga trato nacional y no discriminatorio en materia laboral y se garantiza la libertad de transferencia de recursos. Se reconoce el derecho al acceso a la educación para los hijos de los inmigrantes y para los recién nacidos el derecho al nombre, inscripción y nacionalidad.

Se establece un mecanismo de cooperación para impedir el empleo ilegal de los inmigrantes. Por otro lado se impulsan políticas de desarrollo fronterizo que busquen profundizar la integración económica y social. Se establece una Comisión Mixta Consultiva para la aplicación del Convenio el cual tiene una duración de cinco años pudiendo prorrogarse automáticamente y ser

modificado o complementado a través de Protocolos Adicionales.

Resolución del Ministerio de Gobierno N° 3.009 del 25 de septiembre de 1998

Que reglamenta los requisitos, procedimientos, derechos y obligaciones para las personas beneficiadas como refugiados a través del otorgamiento de la permanencia temporal y el carnet de extranjero.

Resolución Administrativa del Ministerio de Gobierno No.118 del 09 de noviembre de 1998

Sobre formularios para la documentación de refugiados reconocidos.

Ley N° 1.976 del 30 de abril de 1999

Se aprueba la adhesión de Bolivia a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Decreto Supremo N° 25.356 del 19 de abril 1999

Que modifica el Decreto Supremo 17239 del 03 de marzo de 1980 sobre el Arancel Consular, definiendo nuevos montos para trámites relativos al estado civil de las personas, actos notariales y legalizaciones, actos administrativos y de protección consular, y otros actos diversos.

Ley N° 2.043 del 21 de diciembre de 1999

Se aprueban y ratifican como Ley de la República, la Adhesión por instrumento de 8 de enero de 1980, del Protocolo sobre Estatuto de los Refugiados.

Ley N° 2.071 del 14 de abril del 2000

Aprueba como Ley de la República la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, suscrita en Ginebra el 28 de julio de 1951

Ley N° 2.228 del 19 de julio del 2000

Aprueba el "Protocolo Adicional al Convenio de Migración entre la República de Bolivia y la República Argentina", suscrito en la ciudad de La Paz, el 6 de noviembre del 2000. Establece que las personas en situación irregular tienen un plazo de un año (hasta el 2003) para solicitar

su regularización ante los Servicios de Migración.

Con este Protocolo se establece que el Consulado o el Servicio de Migración pueden otorgar una Residencia Temporal de tres años. A los familiares también se les concede una Residencia Temporal o Permanente, previo cumplimiento de requisitos y el pago de una Tasa. Se excluyen del pago los menores de 16 años (que efectúen el trámite con sus padres) y los indigentes. Se puede otorgar Residencia Temporal o Permanente a las personas que hayan cumplido tres años de residencia legal y continua debiendo presentarse una serie de documentos.

Para la legalización de documentos tramitados en el Consulado basta la certificación de la autoridad. Si se trata de documentos de Migración también deben ser certificados por la autoridad consular. Las personas que hayan obtenido Residencia Temporal deben presentarse ante los Servicios de Migración cada doce meses. Final-

mente, las autoridades de Migración pueden cancelar la Residencia Temporal.

El Segundo Protocolo Adicional

Fue firmado en diciembre del 2003 e incluye la posibilidad de que las personas en situación irregular puedan tener 365 días, a partir del 2 de agosto de 2003, para presentar sus solicitudes de regularización. Con este Protocolo se Incluye al Registro de las Personas de la República Argentina.

Decreto Supremo N° 26877 de 21 de diciembre de 2002

Determina la supresión del carnet laboral para extranjeros, como requisito indispensable para el ejercicio de su derecho a trabajar en el país.

Resolución Ministerial N° 018/04 de 29 de enero de 2004

Determina la visación de contratos de trabajo de extranjeros, estableciendo una escala de valores fiscales diferenciada para ciudadanos de países del MERCOSUR y de la Comunidad Andina de Naciones.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LOS REFUGIADOS EN BOLIVIA



Autor: POR VÍCTOR HUGO PERALES MIRANDA¹
Refugiado peruano en Bolivia

En el presente trabajo se pretende informar sobre la situación de los refugiados en Bolivia; para ello se esboza un pequeño contexto histórico y jurídico de la problemática a tratar; posteriormente se detiene nuestra mirada en dos dimensiones: la legal interna y la situación de documentación de los refugiados, la que pretende ser tratada desde su cotidianeidad; de manera muy tangencial se aborda algunas estrategias de subsistencia empleadas por esta población para afrontar el cotidiano vivir.

Finalmente se plantean de manera sintética algunas conclusiones que derivan de nuestra reflexión.

CONTEXTO HISTÓRICO Y JURÍDICO DE LA INSTITUCIÓN DEL REFUGIO EN BOLIVIA

Hace 25 años aproximadamente, el Estado boliviano se adhirió a la Convención de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo de 1967, durante el efímero gobierno de Lidia Gueiler Tejada; siendo instaladas las oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1980, durante la dictadura militar del general Luis García- Meza Tejada, teniendo como socios cooperantes a la Iglesia Católica y a la Iglesia Metodista.

En 1983, se promulgan dos decretos 19639 y 19640, que regulan los procedimientos internos referidos a la institución del refugio, fines para los cuales se crea la Comisión Nacional del Refugiado (CONARE) (véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto & ACNUR, 1983). Paralelamente, el mismo año, se crea la Organización No Gubernamental (ONG) Centro de Estudios y

Servicios Especializados para Migraciones Involuntarias (CESEM), conceptuada como una organización ecuménica sin fines de lucro que asumía la representación del ACNUR en Bolivia (Sánchez et. al., 1998: 15)

La adhesión a la normativa internacional así como la producción legislativa interna en materia de refugio, se realizó en el marco del retorno a la democracia, luego de un período complejo de golpes de Estado y dictaduras militares en Bolivia que databan desde 1964, además de la repatriación de numerosos exiliados bolivianos que huyeron de la persecución política generada por los gobiernos militares. Estos hechos que evidencian que las decisiones políticas y jurídicas en torno al tema del refugio estuvieron fundadas por una singular sensibilidad respecto a la memoria del pasado reciente.

COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN REFUGIADA EN BOLIVIA

La década de los ochenta discurrió sin mayores problemas para el Estado boliviano en lo atinente a la aplicación de la institución del refugio, siendo los solicitantes de refugio, en su mayoría, provenientes de Chile, Uruguay, Argentina y Guatemala, en primera instancia, posteriormente en la década de los noventa se reciben refugiados cubanos, rusos y búlgaros, y fundamentalmente peruanos (Op. Cit.: 22-23) y últimamente se recibieron refugiados provenientes de Colombia e Irak.

Según la tipificación que hace el CESEM de la población refugiada en Bolivia, identifica a los refugiados chilenos, uruguayos y argentinos como dirigentes políticos y sindicales que huyeron

¹ Refugiado peruano en Bolivia, con estudios en Derecho y Ciencias Políticas en la universidad Mayor de San Marcos, Sociología en la Universidad Mayor de San Andrés; desempleado y eventualmente dedicado a la prestación de servicios de manera informal.

de las dictaduras militares existentes en sus países, en tanto que la población guatemalteca es primordialmente campesina, que venía incluso de una experiencia previa de asentamiento en Honduras, por otro lado los refugiados rusos y búlgaros provienen de la caída de los regímenes soviéticos y de Europa del Este, en tanto que el exilio cubano si bien data de mucho tiempo atrás, con la instauración del gobierno de Fidel Castro, es recibido recientemente por el Estado boliviano (Op. Cit.: 23)

En cuanto, a los refugiados peruanos en Bolivia, CESEM identificaba que ésta es una población generada por un particular proceso de "convulsión social" en un contexto de "democracia" que vivía el Perú (Ibid)²; a lo que debe manifestarse que en el Perú no sólo hubo "convulsión social" sino que también violencia estatal como afirma la Comisión de Verdad y Reconciliación en su Informe Final (véase Coll, 2003: 31-37), y que incluso con gran detalle es explícita en el trabajo de investigación periodística de Uceda (passim 2004)

En cuanto, a los refugiados irakíes son producto de la compleja situación que vive Irak a inicios del siglo XXI, país que fue intervenido tanto política como militarmente; en tanto que los refugiados colombianos, por algún motivo han visto como punto de destino Bolivia, pues anteriormente lo fueron Perú, Ecuador y Venezuela, de hecho el denominado Plan Colombia financiado por Estado Unidos de Norteamérica propició una mayor cantidad de exiliados expulsados de ese país, el cual vive un conflicto civil armado interno desde hace más de 40 años.

ACTUAL NORMATIVA EN MATERIA DE REFUGIO

Con fecha 29 de noviembre de 1996, el gobierno de Sánchez de Lozada promulga el D.S. 24423, denominado "Régimen Legal de Migración" en el cual incorpora algunos artículos que regulan la dotación de documentos a los refugiados, así como su permanencia en Bolivia.

Poco tiempo después, el Estado boliviano ratifica la adhesión a la Convención de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo respectivamente, a través de las leyes Nº 2071, de fecha 14 de abril de 2000 y Nº 2043, de fecha 17 de septiembre de 1999, lo que eleva los referidos instrumentos jurídicos internacionales a rango de leyes dentro del ordenamiento jurídico boliviano.

Pese a la ratificación de la normativa internacional, se mantiene en vigencia el decreto supremo de 1996, el que a nuestro juicio alberga contenidos que desnaturalizan la *razón esencial* de la Convención de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo de 1967, como a continuación se detalla:

El 1er. párrafo del Art. 41 del D.S. 24423, menciona que los refugiados gozarán de la permanencia de un año, renovable por el mismo lapso en forma indefinida, texto limitativo y discriminatorio de la condición de refugiado, puesto que a cualquier otro extranjero que no ostente este status puede autorizársele a permanecer hasta un máximo de 2 años, renovables; como es de verse en el Art. 33 del mismo Decreto Supremo, y si bien no se menciona textualmente que la renovación será *indefinida*, ésta se da por sobreentendida, en la medida que no se dice lo contrario (Art. 32 de la Constitución Política del Estado - CPE); de hecho, en la práctica y en las leyes bolivianas ningún extranjero está impedido de renovar de manera indefinida su permanencia en Bolivia, por lo que su inserción en el texto de la ley como aparente benefició a los refugiados debe quedar en claro como un mero juego de palabras que aparenta un supuesto beneficio a la población refugiada en Bolivia; por el contrario, pretende encubrir la contravención del 1er. párrafo del Art. 6 de la CPE, Arts. 3, 5 y 6 de la Convención de 1951.

Debiendo indicarse que el Estatuto del Refugiado contempla la denominada figura de la *discriminación positiva*, que tiende a efectuar tratos diferenciados pero no en desmedro de una con-

² Cabe anotar que el libro sobre la experiencia del CESEM data de 1998, momentos en que se desenvolvía el segundo periodo gubernamental del Ing. Alberto Kenyo Fujimori Fujimori en el Perú; en la actualidad, existe una opinión extendida en el Perú que desde el 5 de abril de 1992 hasta finales del año 2000, Fujimori ejerció una dictadura cívico-militar respaldada por las Fuerzas Armadas del Perú, al punto que el referido personaje se encuentra exiliado en Japón mientras el estado peruano solicita su extradición para procesarlo por delitos de genocidio, asesinato, violación del orden constitucional, corrupción de funcionarios, etc.

dición, sino mas bien, con la finalidad que la vulnerable población refugiada tenga ciertas ventajas frente a los demás extranjeros, siempre que fuera posible; cosa que no ocurre en Bolivia, donde por el contrario se *discrimina negativamente* al refugiado restringiéndosele el tiempo de permanencia temporalmente admitido por las autoridades bolivianas en comparación con los demás migrantes de otros países.

El 1er. párrafo del Art. 41 del D.S. 24423 discrimina además la condición de refugiado, en la medida que le restringe acceder a una **radicatoria** para permanecer de manera indefinida en Bolivia, pues no constituye ningún óbice la condición de refugiado para poder cumplir uno o todos los requisitos que en *numerus clausus* establece el Art. 37 del D.S. 24423, que regula la permanencia indefinida en Bolivia, como ser la obtención de un título en provisión nacional en Bolivia, tener hijos o cónyuges bolivianos, ser propietario de un bien inmueble, etc. y por ende beneficiarse con la radicatoria. Esta situación beneficiaría a la población refugiada en Bolivia, con la renovación del documento de identidad sólo cada cinco años.

El 3er. párrafo del Art. 41 del D.S. 24423, que limita el desplazamiento de los refugiados tanto dentro del país como fuera de él, contraviene el derecho al libre tránsito proclamado en el párrafo g) del Art. 7 de la CPE, Art. 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, así como los artículos 26 y 28 de la Convención de 1951; derechos que deben ser ejercidos de manera irrestricta y sin condicionantes, salvo que sea utilizado para retornar al país de origen sin permiso previo de las autoridades bolivianas.

También, el 2do. párrafo del Art. 42 del D.S. 24423, revalida la restricción a acceder al beneficio de la radicatoria, en la medida que conceptualiza al refugio o asilo como una *permanencia irregular*, si hacemos una interpretación jurídica *contrario sensu* de esta norma; y además alberga la figura de la "renuncia de la condición de refugiado", figura que no se admite en la Convención de 1951, que sólo contempla la cesación de la condición, como es de verse en su Art. 1 párrafo C), cuando se presentan los ca-

sos de repatriación voluntaria, naturalización del refugiado o refugiada adoptando una nueva nacionalidad pasando a una nueva protección jurídica de un Estado, ya no como refugiado sino como ciudadano de ésta y al hallarse pruebas en contra la refugiada o refugiado de haber participado en hechos violentos contrarios a los principios de la normativa internacional en materia de Derechos Humanos.

También, el Art. 49 del D.S. 24423 adolece de la especificación que la expulsión de un refugiado no deberá hacerse al país del cual huyó víctima de persecución, ni a otro tercer país en donde su vida y salud corren peligro, a fin de concordar con el Art. 7 inc. a) y Art. 13 de la CPE, Arts. 32 y 33 de la Convención de 1951, Art. 22 inc. 8) de la Convención Americana de Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica.

El Art. 51 1er. párrafo del D.S. 24423 discrimina a las personas que se encuentran en condición de refugiados en Bolivia, por cuanto limita la vigencia del carnet de extranjería que se les expide a sólo un año, mientras que en las mismas circunstancias para los demás extranjeros los periodos de vigencia pueden ser de 2 ó 5 años según sea el caso, contraviniendo el Art. 6 párrafo I) de la CPE, Arts. 3, 5 y 6 de la Convención de 1951; en este caso nuevamente se aprecia el empleo de una figura negativamente discriminatoria.

ANOMALÍAS COTIDIANAS EN LA EXPEDICIÓN DOCUMENTARIA

Un funcionario del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados decía "quien no tiene documentos es un Don Nadie", lo cual es cierto, por cuanto de una forma u otra, la tardía expedición de documentos a la población refugiada en Bolivia, hace que la burocracia, que en términos de Weber debe su origen a la "necesidad de satisfacer necesidades de la sociedad civil", vulnera derechos fundamentales de mayor envergadura a la población refugiada.

Es decir la mera instrumentación administrativa –léase burocrática- termina desnaturalizando la alta función humanitaria del Estado de conceder protección jurídica a personas que huyen de una persecución por motivos de diversa índole.

La vida cotidiana en el tratamiento de la documentación de la población refugiada en Bolivia indica como tendencia que las cosas se agraven, por ejemplo, cada vez se complica más la expedición de los antecedentes policiales y el registro domiciliario³, se aumentan requisitos completamente irracionales y que no guardan comitancia con el trámite en sí, por ejemplo para la expedición del registro domiciliario ya no basta la visita de un funcionario policial al domicilio del refugiado y la presentación de dos testigos con sus respectivos documentos de identidad, sino que ahora se pide además fotocopia del título de propiedad, constancia del pago de los impuestos prediales y el carnet de identidad del propietario.

La razón de estas exigencias tiene que ver con el hecho que los funcionarios policiales jamás visitan los inmuebles de residencia, arguyendo que no cuentan con los medios económicos para sufragar los costos de transporte, ante la negativa de los refugiados de entregarles sumas de dinero extras⁴ (por lo general 20 bolivianos) para tal fin, en razón que los trámites de expedición de antecedentes policiales y de registro domiciliario no son gratuitos tienen un costo que supera los 50 bolivianos (algo más de 6 dólares americanos), fondos cuyo destino no compete discutir en el presente trabajo.

A esta situación debe agregarse, que si bien la oficina de ACNUR⁵ permanentemente se preocupa por capacitar e informar a los funcionarios bolivianos que tienen contacto con los refugiados en las diversas instancias, la poca institucionalidad existente, en razón de la excesiva rotación o recambio de funcionarios hace insostenible un programa de capacitación eficaz o el logro de avances considerables en la tarea de comprensión a la institución del refugio.

De allí que, permanentemente los refugiados son sometidos a interrogatorios policíacos, supuestamente para conocer los motivos de su venida al país, sus actividades y para advertir formalmente de que se abstengan a realizar actividades políticas o terroristas en Bolivia; lo curioso es que esta actividad que prácticamente ha devenido en un ritual, que se repite en Interpol, Dirección de Identificaciones, en el Servicio Nacional de Migración, incluso a veces en algunos centros médicos por personal civil, se practica y realiza en su mayoría a refugiados que podemos considerar como "migrantes de toda la vida" pues cuentan hasta con más de 10 años de residencia en Bolivia, teniendo hijos y cónyuges bolivianos o bolivianas.

SOLUCIONES PRÁCTICAS DE LOS REFUGIADOS ANTE LA INDOCUMENTACIÓN

La negación simbólica de la identidad a la población refugiada, a través de mecanismos instrumentales burocráticos que desnaturalizan en la aplicación de los medios, los fines de protección de la persona humana que se menciona en la Constitución Política del Estado, llevan a la población refugiada a adoptar sus propias estrategias que le permitan revertir esta situación evidentemente desventajosa.

De allí que una gran parte de refugiados han optado por las actividades económicas informales, muy difundidas en Bolivia, donde no se necesita la presentación de documentos; estas actividades pueden ser desde el comercio informal hasta la prestación de servicios profesionales de manera informal.

Por otro lado, el Documento de Viaje otorgado por el ACNUR y revalidado por el gobierno boliviano, es empleado como Documento de Identidad en el territorio nacional y en el ex-

³ El Servicio Nacional de Migración de Bolivia entre sus requisitos exige la presentación de certificado de antecedentes policiales y registro domiciliario, trámite que tiene que realizarse en otra dependencia pública: la Dirección de Identificaciones de la Policía Nacional de Bolivia, para la expedición de los antecedentes policiales hay un paso previo la presentación del Certificado por la oficina de Interpol Bolivia, cuyo paso previo es esperar que la Oficina de Interpol del país de origen del refugiado dé un informe sobre él, este requisito fue impuesto en 1995 sólo a los refugiados y ciudadanos peruanos, debido a las quejas por la evidente discriminación se extendió a todos los extranjeros.

⁴ Las sumas extras a las que se hace referencia no están reguladas por ningún dispositivo legal son pedidos ilegales pero completamente institucionalizados de facto, y por ello no sancionados por las instancias de control interno de la Policía boliviana.

⁵ A partir del año 2000, CESEM cesa en sus funciones y el ACNUR realiza un convenio con la Conferencia Episcopal de Pastoral Social, quien delega a la Pastoral de Movilidad Humana a cargo de la Congregación Scalabriniana la conducción de la oficina de ACNUR en Bolivia, la que ejerce en la actualidad.

terior, al punto que muchos refugiados pese a no tener necesidad de viaje al exterior solicitan la expedición de este documento como una forma de poder identificarse tanto frente a particulares como ante funcionarios públicos.

El empleo del Documento de Viaje como Documento de Identidad implica una batalla constante, pues en muchos casos este documento es desconocido, sin embargo la necesidad de realización de transacciones bancarias, de identificarse ante instituciones educativas ya sea para estudiar o conseguir un libro de una biblioteca, así como para la realización de las actividades más pueriles e inverosímiles que plantea la vida cotidiana ⁶, ha hecho que la gran mayoría de refugiados logren revalidar y ser reconocidos como ciudadanos al portar el Documento de Viaje, ante su situación de indocumentación permanente.

Como en todo, no siempre la totalidad de refugiados tienen éxito en la revalidación de estos documentos de viaje, por tal motivo, algunos como estrategia de subsistencia han asumido una actitud mendicante visitando con frecuencia instituciones de derechos humanos, eclesíásticas y otras organizaciones no gubernamentales, si bien estas personas son la minoría, debe entenderse que ante situaciones difíciles no todas las personas pueden reaccionar de la misma forma.

Otras personas, se vieron obligadas al empleo de documentos falsificados para poder contrarrestar su situación desventajosa, como el fue el caso de dos refugiados que fueron involucrados en el secuestro de un empresario boliviano, su inocencia en el secuestro fue demostrada, sin embargo permanecieron en prisión durante varios años pues al detenerseles en el registro personal se les incautó documentos falsos con sus fotografías; las autoridades judiciales y policiales nunca evaluaron que en cierta medida es el propio Estado boliviano quien empuja a algunos refugiados a asumir estas imposturas.

⁶ En una entrevista informal se nos informó que un refugiado empleó el Documento de Viaje para poder alquilar un video de una tienda de alquiler de videos.

CONCLUSIONES

Existe la necesidad de adecuar la normativa interna boliviana a la legislación internacional en materia de refugiados, a fin de evitar la vulneración de derechos internacionales humanitarios a los cuales está adherido el Estado boliviano e incluso han sido ratificados por el Congreso como leyes bolivianas.

El tratamiento legal de concesión de la permanencia y de documentación de los refugiados en Bolivia, normado por el D.S. 24423 merece un inmediato cambio, por cuanto la referida norma subalterna está en evidente contradicción con las leyes de la República que ratifican la Convención de 1951, sobre el Estatuto del Refugiado y su Protocolo de 1967.

Existe la necesidad de simplificar el trámite de documentación de los refugiados en Bolivia, a fin de evitar o someterlos a situaciones de exacciones indebidas.

Existe la necesidad de conceder a los refugiados documentos de identidad con períodos de vigencia de 5 años, que es el tiempo de vigencia que en las mismas circunstancias reciben los demás extranjeros con permanencia indefinida en Bolivia.

El Estado boliviano debe evaluar los mecanismos que de alguna forma concedan un mínimo de institucionalidad en las reparticiones públicas encargadas de extender documentos o de certificaciones necesarias para la obtención de documentos.

BIBLIOGRAFÍA

Coll, Pilar
2003 *nforme Final CVR: Ejes temáticos de las conclusiones* Lima: Instituto Bartolomé de las Casas - Centro de Estudios y Publicaciones.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto & ACNUR
1983 "Asilo Político y Situación del Refugiado" Seminario realizado en La Paz, Bolivia. Del 19 al 22 de abril de 1983.

Sánchez, Rosario; Soruco, Teresa & Lazcani, Marcela
1998 *Compartiendo el trabajo con refugiados: la experiencia del CESEM*. La Paz: CESEM.

Uceda, Ricardo
2004 *Muerte en el Pentagonito: Los cementerios secretos del ejército peruano*. Bogotá: Planeta.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN BOLIVIA



Autor: CONFEDERACION BOLIVIANA DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD
COBOPDI

• CONSIDERACIÓN PREVIA

En diciembre del 2003 durante la Cumbre de Presidentes Iberoamericanos, se declaró que el 2004 debía estar dedicado a prestar mayor atención a las personas con discapacidad y sus organizaciones. Estamos en el 2005 y desde aquel encuentro sólo observamos indiferencia e incompreensión de parte de las autoridades.

En consecuencia, podemos observar que toda la legislación existente y los programas políticos no reflejan una real predisposición y voluntad política de los gobiernos de turno, incluso el actual.

A nueve años de la promulgación de la Ley de la Persona con Discapacidad (1678) el cumplimiento a esta norma sigue siendo accidental o de trabajo forzado en las instituciones que trabajan con y para personas con discapacidad.

- CONALPEDIS, COBOPDI, junto al Defensor del Pueblo realizaron la apertura del Año Iberoamericano, con la participación simbólica del Ministerio de Trabajo por parte del Gobierno.
- El 6 de mayo, el gobierno promulgó el decreto 27477 en el que se anuncia que en las plantillas de todas las entidades públicas, un 4% de los espacios deben asignarse a personas con discapacidad y tomar en cuenta que gozan de inamovilidad, preferencia en la contratación y en las bolsas de trabajo.
- En 2004, se realizaron dos significativos procesos políticos: el Referéndum y las Elecciones Municipales. En ambos espacios democráticos se pudo identificar que las autoridades no facilitaron el acceso de las personas con discapacidad a los escenarios de votación en los que debían participar.

También se constata que la temática de las Personas con Discapacidad (PCD) ha sido excluida. La Corte Nacional Electoral y entidades gubernamentales no consideraron las condiciones y necesidades de participación de las PCD. La población ciega no contó con cerchas que puedan facilitar su participación democrática y no hubieron interpretes e interlocutores de Lenguaje Señas Bolivianas (LSB) para las personas sordas y los recintos y lugares de votación no fueron accesibles y limitaron la participación de este importante grupo humano.

Los partidos políticos dentro de sus propuestas no contaban con ningún plan que sea en beneficio de este sector. Sólo ante la demanda de las instituciones representativas de la sociedad civil en última instancia se improvisaron algunas tareas superficiales dirigidas a este grupo humano.

- El Defensor del Pueblo contribuyó con CONALPEDIS en la realización del Plan Nacional de Igualdad y Equiparación de Oportunidades de Las Personas con Discapacidad – Consultora María del Carmen Sanchez. Por su importancia, el trabajo realizado no puede terminar engrosando el archivo de leyes y convenios que no se cumplen, ni cuentan con una estrategia de política social y económica para su implementación.
- Se concluyó con el primer borrador Proyecto del Seguro de Corto Plazo, esta importante tarea se la realizó de acuerdo a un convenio que la Confederación Boliviana de Personas con Discapacidad (COBOPDI) y el Defensor del Pueblo realizaron con el Viceministerio de trabajo ante la presión social de este sector.

- En el proyecto de nueva Ley de Hidrocarburos, al frente de la COBOPDI se está demandando que de los nuevos ingresos provenientes de regalías o el Impuesto Complementario de los Hidrocarburos (ICH), el 2% vaya en beneficio de este sector para la puesta en marcha del Seguro de Corto Plazo, Prevención de Discapacidad y Equiparación de Oportunidades.

Las gestiones que se fueron realizando respecto a la Ley de Hidrocarburos, nos permitió constatar que los estratos gubernamentales y políticos no tienen la voluntad política para mejorar las condiciones de vida de las PCD. Por tal motivo, para que las exigencias y gestiones sean asumidas como una bandera de lucha social, se realizaron marchas de protesta e incluso se llegó a una huelga en la Plaza Murillo, que nos permitió ver con claridad la insensibilidad, discriminación y violencia policial contra el sector cometida el 15 de octubre del 2004, cometida contra el sector.

Con todos estos procesos se puede verificar la falta de cumplimiento a los Acuerdos y Convenios Internacionales sobre el respeto a los derechos humanos, irrenunciables para todos los seres humanos en el mundo.

INTRODUCCIÓN

Se ha entendido que la discapacidad ingresa al ámbito de la política social, pero su tratamiento es realizado de manera tangencial por los enfoques de "anormalidad" y de "vulnerabilidad", que justificó por décadas una atención compasiva y asistencialista. Se puede afirmar que no fue parte legítima de la política pública sino de atenciones marginales filantrópicas asignadas a mecanismos institucionalizados también marginales de la estructura estatal y del poder ejecutivo. Las acciones a favor de las PCD, generalmente han sido parte de las tareas de beneficencia correspondientes a las primeras damas o a las esposas de autoridades quienes despliegan tareas voluntarias. Es decir, no se ven como asuntos de interés público asociado a decisiones de política pública y al manejo calificado y cualificado por parte de profesionales especializados. (Plan Nacional De Igualdad y Equiparación

De Oportunidades De Las Personas Con Discapacidad – Consultora Maria del Carmen Sanchez)

Cuando se expresa e identifica las barreras con las que se encuentra una PCD no se está juzgando a quienes son responsables directos e indirectos de estas situaciones, sino que se está identificando las falencias con las que se forman las personas y adquieren en la sociedad que dirige el comportamiento y actitud de cada una de ellos/as. Es decir, la existencia de esas barreras prueban la falta de preparación de la sociedad en general para asumir el trato respetuoso, solidario y humano frente de los grupos o sectores vulnerables.

El cambio de este comportamiento de segregación, es responsabilidad de todos, quienes son habitantes del país, así también como de quienes viven este tipo de dificultades.

La primera barrera que encuentra una PCD es su propia autodiscriminación.

La situación de diferencia y comparación con el resto de las personas que están en el entorno, hace que una PCD se sienta diferente, renegando y rechazando esta condición, ya sea congénita o adquirida.

Las limitaciones hacen que una PCD sea consciente de su deficiencia y viva su conflicto internamente.

La falta de reconocimiento, valoración y aceptación por la condición de ser diferente a las demás personas crea la autodiscriminación. La falta de medios y condiciones que compensen la situación de diferencia, provoca que en muchos casos se postergue el desarrollo humano familiar y social de estas personas.

La segunda barrera que encuentra una PCD se halla en la Familia:

Dos aspectos pueden ser contraproducentes en el entorno familiar: la discriminación y la sobreprotección:

En nuestro medio, la primera es una condición más de la gente que tiene pocas posibilidades

de educación y está arraigada en patrones culturales como en las familias del área rural.

Las diferentes culturas de Bolivia, a ser de carácter patriarcal no contemplan el cuidado a través de factores emocionales sino el cuidado es más un factor cultural en el que naturaleza humana es castigada a vivir en una condición diferente.

La sobreprotección es una condición de la sociedad que tiene mejores condiciones de vida como es la clase media alta ya que la PCD no está obligada a formar parte del desarrollo social económico de la familia y el cuidado que se le puede brindar puede ser confundido inconscientemente o conscientemente, con el prejuicio de tener a un miembro de la familia en condiciones de deficiencia y diferencia.

La educación es un factor predominante porque permite superar las estigmatizantes actitudes de la sociedad, teniendo una apertura más amplia que la costumbre cultural, que generalmente consiste en negar la condición de discapacidad.

También la baja situación económica de las familias bolivianas confabula con los deseos de apoyar, mejorar y rehabilitar a las PCD. Una cuestión que suele ser reversible pasa a ser irreversible por falta de posibilidades económicas y por ende perjudica la atención temprana a una enfermedad.

La tercera Barrera que encuentra una PCD es la sociedad.

El entorno o condiciones materiales son otro tipo de barreras con las cuales se encuentran las PCD y la superación de esos obstáculos es responsabilidad de todos los seres humanos que quizá tienen otra condición, situación y necesidades por las que postergan los requerimientos de las PCD.

Existe una crisis de conciencia respecto a la temática de la PCD y por tal motivo la solidaridad

como principal valor es manifestada en actitudes de lastima, subestimación o menosprecio.

Estas son actitudes que reflejan el grado de educación y formación humanitaria entre los seres humanos.

De tal forma que la educación es un eje principal en la inclusión y aceptación de esta temática desde la propia PCD hasta el resto de la sociedad.

DIAGNÓSTICO

(Extractos del Informe de RIC Demetrio Marca - Ex Presidente de COBOPDI)

En la última década, se ha intentado determinar el número de personas con discapacidad mediante tres encuestas nacionales. Existen dudas acerca de la exactitud de los datos obtenidos en ellas.¹

El primer intento por cuantificar el número de personas con discapacidad fue realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en 1998. En la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA)

Como consecuencia de los esfuerzos en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad realizados por las organizaciones del sector, el INE incluyó una sección sobre discapacidad en el censo de 2001.

Recientemente, el INE realizó una encuesta en el marco del programa para el Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI 2001) en octubre y noviembre de 2001 sobre una muestra de 5.744 hogares. En la encuesta se preguntó "¿Presenta (...) algún tipo de discapacidad permanente?"² De acuerdo con los resultados obtenidos, el número de personas con discapacidad proyectado en Bolivia es de 87.293.³

Sin una fuente precisa de datos nacionales sobre discapacidad, las estimaciones de población

¹ Entrevista con el Responsable del Programa de Derechos Humanos de Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo, La Paz, 14 de noviembre de 2003; entrevista con el Jefe de la Unidad de Previsión Social, Área Discapacidad del Ministerio de Salud y Deportes, La Paz, 12 de septiembre de 2003.

² Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta de Hogares, programa de Mejoramiento de Condiciones de Vida MECOVI-2001, INE, La Paz, 2001.

³ *Ibidem*.

utilizadas en este informe han sido tomadas de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Según esta organización, en promedio, el 10% de la población mundial tiene alguna discapacidad. Considerando esta tasa y la población total de Bolivia de 8.274.325 personas, habría 827.432 personas con discapacidad en el país.⁴

Ninguno de estos datos de entidades del gobierno para cuantificar a la población con discapacidad puede ser considerada plenamente válido y dejan de ser un referente cuando el sector analiza su realidad porque no se considera a esta población con un enfoque social, sino que está inmerso en los aspectos y categorías de salud que distorsionan la verdadera identidad del sector considerándolos como personas enfermas.

Las fuentes de protección y bienestar social (Plan Nacional de Igualdad y Equiparación de Oportunidades de las Personas con Discapacidad – Consultora María del Carmen Sanchez)

Se identifican como fuentes de protección y bienestar social al Estado, la familia, la comunidad, al mercado y al denominado tercer sector, en el entendido de que son responsables en diferentes grados, de acuerdo a los modelos de desarrollo, de la provisión de bienes, servicios y ambientes que permiten la satisfacción de las necesidades personales y sociales, en la perspectiva de la reproducción física, de la fuerza de trabajo y social. Desde que nacen hasta que mueren las personas requieren de espacios sociales que les provea de lo necesario para desarrollarse en tanto seres sociales, pero son también espacios relacionales y de poder. Estos cumplen con funciones sociales de:

- Fomentar el bienestar
- Promover la estabilidad
- Proporcionar oportunidades
- Promover el crecimiento y el desarrollo

La atención de la discapacidad, estuvo y está basada en cuatro fuentes de protección y bienestar social⁵, las tres primeras tradicionales y la cuarta emergente ante las limitaciones de la

oferta estatal y la disponibilidad de recursos de la Cooperación Internacional en esta materia.

a) El Estado, que actualmente mantiene el tradicional enfoque asistencial de la atención de la discapacidad, con oferta de servicios sociales de bajo costo y baja calidad para los sectores pobres y de menores ingresos.

b) La familia, bajo la concepción de que la responsabilidad por la atención de la discapacidad recae fundamentalmente en la esfera privada. Si las familias tienen capacidad de compra de los servicios de rehabilitación, educación especial, tratamiento médico asistencial y otros, han podido enfrentar “privadamente”, al igual que aquellas que tuvieron acceso a los servicios en salud de la seguridad social. Las nuevas medidas de previsión social dificultan porque la inclusión al sistema de las AFP depende de la inserción laboral y la mayor ventaja es para el sector formal. Las familias que pertenecen a pequeñas unidades de producción campesina e indígena, al sector informal, y a los desocupados, se encuentran en el universo de la desprotección social, presentando además la condición de pobreza. Estas familias tienen más restricciones para acceder a los servicios privados por que no tienen capacidad para la compra de los servicios, por lo que les queda como alternativa los servicios públicos. El acceso a los servicios públicos, sin embargo, se ve limitada por la poca o ninguna información, los aspectos socioculturales, las dificultades de pagar los costos mínimos y la saturación de los servicios.

c) Las organizaciones voluntarias y otras de interés social, que han jugado y juegan un papel importante, aunque mantienen el enfoque asistencialista, paternalista y compasivo.

d) Las Organizaciones No Gubernamentales, cada vez más numerosas, que compensan la ausencia de la oferta pública estatal, con presencia heterogénea en cuanto a servicios y a la calidad de los mismos; aunque no

⁴ Instituto Nacional de Estadísticas, Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

⁵ Aguirre, Rosario. 2003

es menos cierto que los fines de varias de ellas corresponden también a la búsqueda de generación de empleo por parte y para sus organizadores con la captación de recursos de la Cooperación Internacional.

Esta referencia es particularmente importante para la orientación del desarrollo que asume una orientación normativa, porque la direccionalidad se configura con lo que se considera como prioritario para la agenda pública y por tanto legitimado y avalado para que sea respaldado como política pública. En este período se ha visto una modificación sustancial de las políticas sociales de alcance universal a políticas dirigidas hacia ámbitos específicos que expresan urgente necesidad, bajo las "focopolíticas" como respuesta a los crecientes problemas derivados de la pobreza.

La discusión actual concentra su atención en la responsabilidad distributiva y el esfuerzo igualador recae exclusivamente en el Estado o en la mano invisible del mercado. Las alternativas frente a estas posiciones excluyentes radican en una relación complementaria, ampliamente difundida, entre Estado, mercado, familia, comunidad y tercer sector.

PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS, DE GÉNERO, PRURICULTURALIDAD.

Legislación y derechos de las personas con discapacidad

Protecciones Legales

(Extractos del Informe de RIC Demetrio Marca - Ex Presidente de COBOPDI)

El gobierno de Bolivia ratificó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad el 26 de abril de 2002 y realizó el depósito del instrumento respectivo en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 30 de mayo de 2003.⁶ Bolivia también firmó el Convenio N° 159 sobre la

Readaptación Profesional y el Empleo (Personas Inválidas) de la Organización Internacional del Trabajo, el cual fue ratificado mediante Ley 1658, sancionada el 2 de agosto de 1995.⁷

Asimismo, el Estado boliviano apoya la creación de una Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Ministerio de Relaciones Exteriores avaló la creación de un Comité Impulsor de la Convención Internacional en Bolivia. En una mesa de trabajo realizada el 12 de noviembre de 2003, un representante del ministerio anunció que el gobierno apoyó la posición y propuesta de una convención presentada por México.⁸

Con respecto a la legislación nacional, la protección de los derechos individuales en Bolivia se basa en la Constitución Política del Estado cuyo carácter es genérico.

La Ley 1678 identifica explícitamente a las personas con discapacidad como sujetos de los derechos establecidos en la Constitución Política. Los principales derechos y beneficios a favor de las personas con discapacidad descritos por la ley son la educación, el empleo, la atención médica, y la rehabilitación.

Otras leyes contemplan de manera expresa a las personas con discapacidad. Los niños y jóvenes con "discapacidad física, mental, psíquica o sensorial" están cubiertos por el Código del Niño, Niña y Adolescente.⁹ Las personas ciegas o con discapacidad visual constituyen uno de los sectores más activos y sólidos y con la mayor cultura organizacional de la comunidad de personas con discapacidad. A través de sus esfuerzos por defender sus derechos lograron la sanción de una ley que dispuso la creación del Instituto Boliviano de la Ceguera y estableció sus objetivos y responsabilidades.¹⁰

Hay artículos del Código Penal que establecen castigos por los delitos cometidos contra personas con discapacidad o por las lesiones que pro-

⁶ Ley 2344 del 26 abril de 2002 (copia legalizada provista por Norberto Vargas).

⁷ Ley 1658, Comité Nacional de la Persona con Discapacidad, www.conalpedis.org.

⁸ Entrevista con el Responsable del Programa de Derechos Humanos de Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo.

⁹ Código del Niño, Niña y Adolescente, La Tarjeta Jurídica, (La Paz: Provin Servicios de Comunicación CD, 2003), www.conalpedis.org

¹⁰ Ley sancionada el 12 de enero de 1957 (Copia legalizada provista por Norberto Vargas).

vocaran una discapacidad. Así, "las personas que cometen un delito contra una persona con discapacidad [como] estupro, etc., podrán ser sentenciadas a un período mayor [de prisión] debido a las circunstancias agravantes".¹¹ La Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica establece sanciones agravadas similares cuando "la víctima sea discapacitada, mayor de sesenta años o esté embarazada".¹²

Este marco penal ofrece el principal mecanismo para exigir el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. La Ley 1678 no contiene disposiciones para casos de incumplimiento. Por lo tanto, se ha avanzado muy poco en el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución Política y en la Ley 1678.¹³

El Ex Dir. Ejecutivo del CONALPEDIS señala que, en general, el nivel de acatamiento de la normativa vigente es bajo. Esto se debe en parte a las limitaciones del CONALPEDIS.¹⁴ y Comités Departamentales (CODEPEDIS) muchos "no cuentan con asesores jurídicos [o un] presupuesto para ayudar a las personas que necesitan el asesoramiento de un abogado".

GÉNERO Y PLURICULTURALIDAD

Dentro de los movimientos asociados, aún observamos que existe una desigualdad de participación respecto a género, siendo los hombres quienes participan en los mandos de poder de los organismos que representan a las PCD.

La disminuida participación de las mujeres se debe a factores de costumbres dentro de una sociedad machista, en la que prima actitudes de sobreprotección de las familias y el menosprecio de los hombres. En muchos casos el machismo acentuado de la sociedad incide en las actitudes de las propias mujeres que ceden el espacio de poder a los hombres.

Las mujeres de campo asumen el rol protagónico de participar y estar casi siempre al servicio de los líderes.

En el área rural existe una lucha de poder entre hombres y si de alguna manera en la pugna por tomar el mando, uno de éstos pierde, disminuirá su participación, dando el espacio de seguidores o población de base a las mujeres. En el área rural las lideresas deben sobrepasar barreras que menosprecian la calidad humana que tienen.

La participación de estas lideresas se constituyen en la sombra por los prejuicios de los hombres y mujeres de nuestra sociedad. Ante estas actitudes las lideresas deben enfrentar un sin fin de catalizadores masculinos y femeninos que juzgan su condición humana femenina, incluso denigrando su condición de mujeres en contra de su dignidad, mas aún si aparte de ser mujer se encuentra en situación de discapacidad.

Es así que identificamos que a veces relación de la mujer en contra de otra mujer suele ser de la peor rivalidad. Al ir en contra de una, indirectamente se está yendo en contra de sí misma.

El nuevo enfoque social con el cual podemos identificar la condición humana de nuestros pueblos es el respeto de los "derechos humanos" en el marco de la realidad multi-pluricultural, condición de género y generacional y sobre todo la diversidad humana. Todas estas condiciones deben ser incluidas y respetadas en la nueva Constitución Política del Estado, para transversalizar los espacios de participación con equidad y justicia.

Los sistemas de género

(Plan Nacional de Igualdad y Equiparación de Oportunidades de Las Personas con Discapacidad – Consultora Maria del Carmen Sanchez)

Los sistemas de género vigentes en nuestra sociedad configuran también las relaciones de los hombres y mujeres con discapacidad. A la persistente discriminación de género y las brechas de inequidad, se suman las de mujeres con dis-

¹¹ Entrevista con el Director Ejecutivo del Comité Nacional de la Persona con Discapacidad, La Paz, 19 de septiembre de 2003; Código Penal, La Tarjeta Jurídica (Servicios de Comunicación, La Paz, 2002).

¹² Ley Contra la Violencia en la Familia o Doméstica, La Tarjeta Jurídica, (Provin Servicios de Comunicación CD, La Paz, 2002).

¹³ Defensor del Pueblo, Ley de la Persona con Discapacidad, 40.

¹⁴ Defensor del Pueblo, Verificación Defensorial Comités Departamentales Personas con Discapacidad (D.P., La Paz, 2002), 39-52.

capacidad cuyas formas de vivir la discriminación y la inequidad son particulares, pues además de la inferiorización de género sufren aquella originada en la propia discapacidad.

La existencia de discriminación basada en estereotipos priva a las mujeres de tener iguales oportunidades para su incorporación al mercado de trabajo en igualdad de condiciones; los servicios educativos, de salud y otros en general carecen del enfoque de género y más aún de un enfoque que integre la discapacidad. Las políticas y programas dirigidos a promover la equidad de género no reconocen ni consideran en sus propuestas la discapacidad.

No existen estudios al respecto, sólo los testimonios de las entrevistas realizadas que confirman que el género y la discapacidad colocan a las mujeres con discapacidad en una posición de desigualdad frente a hombres y mujeres sin discapacidad y frente a los hombres cd. Las construcciones culturales que justifican los grados de crueldad social a los que se somete a las mujeres con discapacidad (MCD) tienen mayor agudeza. Las creencias respecto a la "demencia femenina", o a las percepciones sobre las MCD que tendrían mayor agresividad; los riesgos sexuales que corre una mujer cd que impide la interacción normal con pares; los mitos de la maternidad asociados a las mujeres normales y vedados para las MCD, por la supuesta exclusión de facto e indiscutible del matrimonio, de la maternidad y por tanto de "ser mujer" medido con el parámetro de ser esposa y madre, con una fuerte presión social que concluye en una negación personal y carga emocional de frustración.

REALIZACIÓN DE LOS DESC EN EL CONTEXTO.

"Creo que el reto para mí como persona con discapacidad, como Trabajadora Social y como ser humano es forjar la sensibilidad de la personas, comunidad y la sociedad en general, para que en comunión con las entidades internacionales, se pueda hacer viable Programas y Proyectos de Re-

habilitación, Educación, Salud y Cultural, rompiendo las barreras sociales de discriminación, marginación y segregación, preocupante dado en el área urbana y mucho más en el área rural, (personas con discapacidad, tratados como vestías, cuidadores de animales domésticos o de casa, golpeados, desproveídos de alimentación y vestimenta, ocultados pues son la vergüenza de sus familiares porque se arrastran o hacen ademanes que denotan a un fenómeno raro, extraño y asqueroso para la estreches de mentalidad y comprensión de las otras personas " sanas "), realidad dolorosa y humillante, pero al fin realidad tal vez no asumida plenamente por propios y extraños de la temática de la discapacidad."

Hablando de Políticas Sociales y Económicas, dirigidas a la atención de este Recurso Humano no explotado, la posibilidad de captar y capacitar a este elemento humano, aún suena como fantasía para las autoridades tanto públicas como privadas, a quienes les cuesta asumir su responsabilidad de cumplir y hacer cumplir nuestra Ley N° 1678 y sus respectivos Decretos Supremos 24807 y 27477, que bien o mal , son los soldados que extreman esfuerzos para hacer respetar nuestros derechos, frente a una monumental burocracia y corrupción.

Por otro lado, las personas con discapacidad, tienen potencialidades y habilidades no descubiertas y ocultas, mismas que podrían llegar a ser las fortalezas que coadyuvarían a la inserción social y laboral, elevando el nivel de autoestima de cada persona con discapacidad. (Extracto del Testimonio de Emma Rodríguez PCD. Trabajadora Social)

OBSERVACIONES A LA EDUCACIÓN

(Extractos del Informe de RIC Demetrio Marca Ex Presidente de COBOPDI)

De acuerdo con las declaraciones del representante de Educación Especial del Ministerio de Educación, las estimaciones arrojadas por el INE sobre le número de niños con discapacidad en edad escolar no son válidas.¹⁵ En Bolivia, 130 escuelas primarias integran a 478 niños con necesidades educativas especiales.¹⁶ En el año 2002,

¹⁵ Ibídem.

¹⁶ Entrevista con el Responsable del Equipo de Modalidades de Educación Especial e Intercultural Bilingüe, La Paz, 17 de septiembre 2003

otros 7.390 estudiantes se inscribieron en el sistema de educación especial.¹⁷ Según el INE, la población total de niños en edad escolar es de 2.983.768. Esta cifra incluye niños en edad de recibir educación primaria y secundaria.¹⁸ De dichos niños, 2.197.930, o aproximadamente el 74%, están matriculados en las escuelas.¹⁹ El número de niños con discapacidad en edad escolar podría oscilar entre 30.000 y 300.000. Tomando como válido el número más bajo, no más del 26% de los niños con discapacidad está matriculado en el sistema de educación pública. Por lo tanto, entre el 74 y el 97% de los niños con discapacidad está excluido de las escuelas bolivianas.

Teniendo en cuenta la cantidad reducida de alumnos con discapacidad matriculados, los programas de educación especial e integración escolar cuentan con la infraestructura y los recursos humanos adecuados en todas las capitales departamentales de todo el país. Además, cuatro departamentos cuentan con centros de educación especial en áreas rurales: Santa Cruz, Cochabamba, Tarija y Beni.²⁰

El Reglamento Supremo 24807 de la Ley de la Persona con Discapacidad, establece que las escuelas para personas con discapacidad deben ser físicamente accesibles y que deben ofrecer comunicación, capacitación docente y materiales didácticos.²¹ Estas disposiciones están complementadas por Ordenanzas Municipales vigentes en las principales ciudades del país. Esta legislación ha quedado sólo en los papeles. Son pocas las escuelas nuevas y muchas escuelas remodeladas siguen conservando las gradas u otras barreras que impiden el libre acceso. Se estima que el nivel de cumplimiento es inferior al 20%.²²

El Ministerio de Educación, en cumplimiento de la Ley de la Reforma Educativa, ha trabajado

con un centro de recursos pedagógicos para verificar que todos los materiales educativos sean transcritos en Braille y que los módulos de la Reforma Educativa sean interpretados en la lengua de señas con iconografía para facilitar la lectura a los estudiantes sordos.²³

El Plan Nacional de Estudios de la Carrera Docente incluye un curso de capacitación de seis meses sobre educación integrada que es obligatorio para graduarse en educación.²⁴ Además, existe un programa de formación de educadores especiales a distancia a nivel licenciatura que incluye materiales desarrollados por la Universidad Nacional de España a Distancia (UNED). Este programa se propuso en el año 1998 y se aprobó en el año 2001. La Comisión Episcopal de Educación de la Conferencia Episcopal Boliviana y el Ministerio de Educación actualmente administran el programa en forma conjunta a través de FEDIA. Si bien el programa estará abierto a todos los docentes se dará prioridad a la especialización de docentes que estén actualmente trabajando sin contar con una capacitación formal. Se ofrece apoyo a las personas con discapacidad que desean ser docentes.²⁵

El Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Educación Especial está implementando una "Escuela de Padres." Los padres de niños con discapacidad se reúnen periódicamente en centros de educación especial. Un centro de atención para niños y jóvenes con discapacidad mental, el Instituto de Adaptación Infantil (IDAI) dependiente del gobierno prefectural de La Paz, exige que los padres que llevan a sus hijos a este centro tomen cursos especiales en los que aprenden a brindar mayor apoyo a sus hijos. El Instituto Boliviano de la Ceguera (IBC) también ha realizado esfuerzos para que los padres y hermanos de niños ciegos se involucren en el proceso educativo aprendiendo a

¹⁷ Entrevista con el Coordinador Nacional de Educación Especial.

¹⁸ Instituto Nacional de Estadísticas, Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, 9.

¹⁹ Instituto Nacional de Estadísticas, Anuario Estadístico 2002, (La Paz: INE-CD, 2003),2-3.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Defensor del Pueblo, Ley de la Persona con Discapacidad, 25.

²² Entrevista con el Director Ejecutivo del Comité Nacional de la Persona con Discapacidad.

²³ Entrevista con el Coordinador Nacional de Educación Especial.

²⁴ Entrevista con el Responsable del Equipo de Modalidades de Educación Especial e Intercultural Bilingüe.

²⁵ Entrevista con el Coordinador Nacional de Educación Especial.

leer y escribir en braille y apoyando a los niños que no concurren a escuelas especiales.²⁶

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N° RD/LPZ/00075/2004/DH La Paz, 01/12/04

En aplicación a las normas contenidas en el numeral 2 de los artículos 11, 18 de la Ley 1818 y del artículo 7 del Reglamento de Trámite de Quejas e Investigaciones de Oficio, el Defensor del Pueblo instruyó la realización de la investigación de oficio sobre Educación Especial y Derechos Humanos en Escuelas Especiales del país; registrada bajo el No. 1479/2003, las verificaciones defensoriales efectuadas, las respuestas a los requerimientos de informes escritos, la documentación respaldatoria y todo lo que ver convino y se tuvo presente.

Dentro de los considerandos resalta:

La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, obliga a sus Estados Partes, a adoptar medidas de carácter educativo para eliminar la discriminación contra las Personas con Discapacidad y propiciar su plena integración a la sociedad.

A través de la resolución defensorial se recomienda:

- Legislar su situación en las escuelas especiales de Oruro, La Paz y Beni, con la finalidad de que éstas funcionen con legalidad, permitiendo a las autoridades correspondientes supervisar la oferta educativa de las mismas.
- Que el Viceministerio de Educación Alternativa realice el diseño de Políticas Nacionales para la educación especial para la población con necesidades especiales.
- Que SEDUCA en todos los departamentos del país facilite con carácter obligatorio a todas las escuelas especiales los Programas Oficiales de la Educación regular para que los docentes de escuelas especiales, puedan efectuar las adaptaciones curriculares necesarias.

- Recomendar al Viceministerio de Educación Escolarizada y Alternativa dar cumplimiento a la Organización Curricular, propiciando acciones dirigidas a favorecer la integración gradual, a mediano y largo plazo, a la modalidad regular de los educandos.

- Además pide que el Viceministerio de Educación Escolarizada y Alternativa:

El diseño e implementación de procesos de capacitación permanente y sostenidos a los docentes de escuelas regulares y especiales tendientes a cualificar su oferta educativa y favorecer la inclusión educativa de alumnos con necesidades educativas especiales.

La dotación de los ítems mínimos necesarios a la educación especial a nivel nacional. Nivelar la carga horaria de los docentes de educación especial a la educación regular.

- Que el Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y las Direcciones de los Institutos Normales Superiores, que dentro del área de integración educativa o independiente de ella, se profundicen aspectos como metodología de enseñanza, adaptaciones curriculares por área de intervención (discapacidad física, visual o auditiva) para garantizar la formación de docentes capacitados para el trabajo en centros especiales.

Así también incorporar en los planes, programas y currícula de estudios de formación superior (normales) como materias optativas, dentro del tiempo de libre disponibilidad, el lenguaje de señas y el sistema braille.

- Que los Directores de los Servicios Departamentales de Educación de los nueve departamentos la dotación de las Carpetas de Evaluación y Libretas Escolares según corresponda, a las escuelas especiales con carácter obligatorio, ineludible y oportuno.

- Se recomienda efectuar una revisión de las carpetas de evaluación de los niveles inicial y primario y libretas escolares del nivel secunda-

²⁶ Entrevista con el Director Ejecutivo del Instituto Boliviano de la Ceguera.

rio para medir el grado de aplicabilidad en la educación especial.

- Que los Directores de los Servicios Departamentales de Educación, de los nueve departamentos, velen por el cumplimiento de la gratuidad de la educación especial en las escuelas públicas.

- Que el Viceministro de Educación Escolarizada y Alternativa cumpla con su atribución de efectuar el seguimiento y control de la eficiencia y calidad del servicio educativo inicial, primario, secundario y alternativo, en todos sus niveles y modalidades, en el sector público y privado, razón por la cual, deberán diseñar e implementar metodologías de seguimiento y control de la eficiencia y calidad del servicio de la educación especial en particular.

OBSERVACIÓN AL TRABAJO EMPLEO

(Extractos del Informe de RIC Demetrio Marca Ex Presidente de COBOPDI)

El mayor sector del mercado laboral (36,55%) es el informal, caracterizado por el trabajo autónomo y compuesto por micro-empresas, pequeñas empresas y granjas.²⁷ La naturaleza de los trabajos dificulta la obtención de datos estadísticos o registros laborales de muchos trabajadores, incluidos los relativos al empleo de personas con discapacidad, por parte de la Cámara de la Industria y el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, la tasa de desempleo estimada por las organizaciones de y para personas con discapacidad oscila entre el 60% y el 85%.²⁸ Las principales barreras para el acceso a un empleo son la falta de fuentes de trabajo, la falta de capacitación técnica o profesional de las personas con discapacidad y la discriminación.²⁹

Ninguna de las principales industrias cuenta con políticas laborales explícitas que fomenten

el empleo de personas con discapacidad y prohíban la discriminación. Algunas dependencias públicas han ofrecido una cantidad limitada de oportunidades laborales a personas con discapacidad. Esto se consiguió gracias a la acción desarrollada por los Comités Departamentales y organizaciones de personas con discapacidad, entre las cuales se encuentran la Confederación Boliviana para las Personas con Discapacidad (COBOPDI) y la Federación Nacional de Ciegos de Bolivia (FENACIEBO). La inserción laboral de las personas con discapacidad se encuentra normada mediante Ordenanzas Municipales en los municipios más importantes del país y mediante Resoluciones Prefecturales. Por ejemplo, en la municipalidad de La Paz, el 1% de su personal administrativo está integrado por personas con discapacidad. En la ciudad de El Alto, el 3,5% de los cargos debe ser cubierto por personas con discapacidad, aunque el porcentaje real tal vez sea algo inferior.³⁰

La Fundación INFOCAL, un proyecto que depende de la Asociación de Empresarios Privados de Bolivia, ofrece capacitación de mano de obra calificada en diversos tipos de especialización. Si bien la fundación no se dedica específicamente a personas con discapacidad, los cursos están abiertos a las personas con discapacidad que deseen participar. El programa funciona en las principales ciudades del país, con especial incidencia en Oruro, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija, El Alto y La Paz.

Los programas de capacitación incluyen cursos de computación, mecánica, cocina, electricidad, instalaciones de gas, costura, diseño de indumentaria deportiva, pintura sobre telas y contabilidad, entre otros. Una vez finalizado el curso, el INFOCAL trata de ubicar a los trabajadores en empresas privadas. Lamentablemente, muy pocas personas con discapacidad han asistido a los cursos del INFOCAL.³¹

²⁷ Instituto Nacional de Estadísticas, Anuario Estadístico 2002, 7-10.

²⁸ Entrevista con el Director Ejecutivo del Comité Nacional de la Persona con Discapacidad y con el Director Ejecutivo del Instituto Boliviano de la Ceguera.

²⁹ Entrevista con el Director Ejecutivo del Comité Nacional de la Persona con Discapacidad; Panel de discusión con dirigentes de organizaciones de y para personas con discapacidad, facilitado por el autor, La Paz, 29 de septiembre de 2003.

³⁰ Entrevista con el Director Ejecutivo del Comité Nacional de la Persona con Discapacidad.

³¹ *Ibidem*.

PROTECCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

SÍNTESIS Y ANÁLISIS DEL DECRETO SUPREMO 27477

La Ley 1678 de la Persona con Discapacidad, de 15 de diciembre de 1995, establece los Derechos, Deberes y Garantías de las Personas con Discapacidad, estantes y habitantes en el territorio de la República, mencionados en el **Art. 5º, al igual que el Inc. h) del Art. 6,** “la Constitución Política del Estado y demás disposiciones legales; establecen todos los derechos y garantías que gozan las PCD en su amplia disposición como el derecho al trabajo remunerado que tiene carácter de irrenunciabilidad” para nuestro sector.

El Ministerio de Trabajo tiene la responsabilidad de formular Políticas Sociales para que el conjunto de la población acceda a condiciones dignas y humanas de trabajo. Para reforzar esta normativa, el Presidente Constitucional de la República, Carlos D. Mesa Gisbert, ha promulgado el **Decreto Supremo No. 27477**, para promover, reglamentar y proteger la incorporación, ascenso y estabilidad de Personas con Discapacidad en el mercado laboral, así como promover el surgimiento de iniciativas productivas por cuenta propia de las Personas con Discapacidad.

En el mencionado Decreto Supremo se fija y recomienda:

- a) El alcance de la norma, los principios rectores (de preferencia, de integración, de estabilidad laboral, de normalización, y de calificación);
- b) La obligación de contratación preferente;
- c) La inamovilidad Laboral de las PCD a excepción de las causales establecidas por Ley.
- d) La obligación de empresas públicas y privadas de adaptar sus instalaciones para que las Personas con Discapacidad puedan desarrollar sus actividades;
- e) La obligación de la **Bolsa de Trabajo del Ministerio del ramo**, para incorporar una sección especializada para las Personas con Discapacidad,
- f) Una disposición que claramente establece las

competencias y responsabilidades de las fuentes de trabajo en caso de accidente laboral.

El Estado tiene la obligación de establecer políticas de capacitación y formación en acciones mancomunadas con las entidades públicas y privadas.

- h) Promover la conformación de las MYPES constituidas por un 40% de PCD. con el asesoramiento del **Ministerio de Desarrollo Económico**.
- i) La prioridad que tienen las **entidades Estatales** de contratación de bienes y servicios en la compra de sus productos por las MYPES de PCD.
- j) **Los Gobiernos Municipales** darán preferencias en un 10% en la otorgación y autorización de puestos de ventas con carácter prioritario.

Creemos de suma necesidad que ésta norma debe aplicarse en todo el territorio nacional, con carácter de obligatoriedad, siendo el Ministerio del ramo quien debe instruir a las instancias públicas y privadas sobre esta disposición, para que COBOPDI y sus instancias operativas realicen el seguimiento correspondiente para el cumplimiento de este Decreto, evitando todo tipo de discriminación que obstruya el derecho laboral a las PCD.

Las Personas con Discapacidad no pueden ser retiradas de sus fuentes de trabajo, salvo por las causales legalmente establecidas, previo proceso interno.

REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

Todos los procesos y reformas de segunda generación, que tienden a mejorar las condiciones de vida de la población boliviana, y estipulan que las poblaciones postergadas sean atendidas prioritariamente en los ámbitos de salud y educación, han de forma evidente fuera al sector con Discapacidad. Dentro de la redacción de estas normas debería haberse especificado, explicitado y tomado en cuenta las necesidades y demandas especiales de las PCD.

- Participación Popular (Ley 1551)
- Ley del Dialogo 200 (Ley Nº 2235)

- Ley de Descentralización Administrativa (Ley N° 1654)
- Ley de Municipalidades (Ley N° 2028)
- En el área de salud sólo en tres departamentos de Bolivia están realizando el programa piloto "Rehabilitación Basada en la Comunidad (RBC)". A través de este programa se puede identificar y diagnosticar preventivamente la Discapacidad e incorporar un programa de Rehabilitación.
- Los gobiernos municipales provinciales a iniciativa de Instituciones que representan a las PCD así también de las demandas de la población y sensibilidad de algunas autoridades municipales, están implementando algunos programas de atención a la población con Discapacidad en el Departamento de La Paz.

OBSERVACIONES VIVIENDA:

(Extractos del Informe de RIC Demetrio Marca Ex Presidente de COBOPDI)

Los dirigentes de las organizaciones de personas con discapacidad estiman que casi el 90% de las personas con discapacidad vive con sus familias, mientras que muchas otras viven en instituciones.³²

En Bolivia no existen centros de vida independiente.³³

Las Personas con Discapacidad no califican para el alojamiento público y en la actualidad no se otorgan subsidios ni ayudas para la compra o construcción de viviendas.³⁴ El Viceministerio de Vivienda está elaborando un reglamento de accesibilidad de las viviendas para Personas con Discapacidad. Este reglamento establece un puntaje preferencial para personas con discapacidad, de modo que toda persona con algún tipo de discapacidad tendrá prioridad para acceder a los programas de vivienda.³⁵ Este trabajo está coordinado en forma conjunta por el CO-

NALPEDIS, el IBC y el Viceministro de Vivienda. El Defensor del Pueblo ha tenido a su cargo el monitoreo del desarrollo de este programa.³⁶

Estado de situación del derecho a la vivienda

En la evaluación de los compromisos y recomendaciones, se ha detectado que al ser genéricas se desconoce el principio de la individualidad, interdependencia y complementariedad de los derechos humanos de las Personas con Discapacidad.

Se debería considerar que las necesidades de esta población son de un carácter especial para su adecuación y un medio para ir venciendo las dificultades gradualmente.

Las bajas condiciones socio-economicas de Bolivia en muchos casos son una barrera real, pero también ese hecho es una excusa para no considerar las necesidades especiales que tienen las Personas con Discapacidad. Esta situación debe ser enfrentada desde la necesidad y posibilidad de brindar mejor condición de vida a todos los integrantes de una familia.

Dentro del Plan de Vivienda, con mucha prioridad deberían considerarse los albergues residenciales para las PCD y así también de otros grupos sociales. Los grupos sociales vulnerables al enfrentar discriminación, segregación y postergación provocan que un miembro con discapacidad sea excluido del hogar, siendo recluso en algún centro u olvidados en la calle.

Como un caso emblemático, podemos identificar que el Instituto de Adaptación Infantil (IDAI) es un centro en el que son internados los niños con algún tipo de deficiencia y muchos olvidados definitivamente. Pasada su edad de niñez, existe la gran dificultad de no tener a donde ir y estos en muchos casos continúan viviendo en dicho centro con una serie de vulneraciones de sus derechos.

³² *Ibidem*.

³³ Entrevista con el Director Ejecutivo del Comité Nacional de la Persona con Discapacidad.

³⁴ Entrevista con la Directora de Políticas de Vivienda, Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, La Paz, 4 de noviembre de 2003.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Entrevista con el Responsable del Programa de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad de la Defensoría del Pueblo.

En Bolivia, la falta de educación e información sobre la temática de discapacidad y las condiciones que se les debe otorgar a este grupo humano, hacen que estos estén marginados y aislados en algún espacio de los hogares sin tener una accesibilidad que obstaculiza su normal desenvolvimiento en vías de educación, capacitación trabajo e inclusión social.

- La reclusión de una PCD en un piso de segundo nivel, que necesita la ayuda de un miembro de su familia para trasladarse o salir de su vivienda, es una de las dificultades que se debe superar a través de concientización a la familia.
- La necesidad de que las viviendas cuenten con barandas, para que algún miembro con discapacidad visual o física se apoye en su desplazamiento debe ser considerado prioritariamente.
- Dentro de la cultura, las costumbres, tradiciones y falta de concientización hace que un miembro con discapacidad esté recluido en condición inhumana en algún rincón.
- A través de los medios de comunicación se conoce testimonios degradantes a tal extremo que quienes tienen algún tipo de discapacidad debieron vivir excluidos en los corrales de animales.

Este es un llamado de atención para darnos cuenta de que la pobreza por falta de la cobertura de necesidades básicas y de desarrollo de salud educación, trabajo y vivienda derivan en escenarios inhumanos con consecuencias que vulneran los derechos más elementales de las personas.

1. RECOMENDACIONES.

- Se debería considerar que las necesidades de esta población son de un carácter especial para su adecuación y medio de ir venciendo las dificultades gradualmente.
- El desarrollo económico social y cultural exige de políticas integrales y transversales, que

puedan dar lineamientos de participación plena a las PCD.

- Es de suma necesidad que en todas las disposiciones legales emitidas por las organizaciones internacionales se enfatice la temática de las Personas con Discapacidad por las condiciones de postergación frente a los demás grupos sociales marginados o vulnerables.
- La inclusión de esta temática en los espacios vinculantes deberá ser tratada desde una óptica estratégica mancomunada de todos los países para encarar el cumplimiento de esta norma.
- Para que la sociedad tome conciencia y asuma un rol solidario con esta población, es importante priorizar aspectos de educación inclusiva que coadyuve en la forma de pensar y sentir frente a las PCD.
- Las normas que se enuncian sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra las Personas con Discapacidad no pueden excluir ningún tipo de espacio en el que se desarrollen el resto de la población. Más bien debe ser un ideal, lograr que estén adecuadas básicamente para la participación plena de las Personas con Discapacidad. De esta forma se estaría superando las barreras arquitectónicas que contribuyen a la segregación de los individuos.
- En cumplimiento a los derechos humanos creemos que es de vital importancia el fortalecimiento institucional, para que estas entidades sean las que coadyuven con la puesta en marcha de toda norma que se emita en beneficio de estos y de la sociedad.
- Los acuerdos y convenios internacionales por muy favorables y reivindicativos que se puedan plantear, tienen su debilidad en que carecen del carácter obligatoriedad en su cumplimiento.
- El desarrollo económico social y cultural exige de políticas integrales y transversales, que puedan dar lineamientos de participación plena a las PCD.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES DE LAS PERSONAS QUE VIVEN CON EL VIH Y SIDA EN BOLIVIA



Autor: ASOCIACION MAS VIDA

Han pasado dos décadas desde el diagnóstico del primer caso de VIH en Bolivia en 1984 en la ciudad de Santa Cruz.

Desde la aparición de la triterapia antirretroviral a nivel mundial en 1996 para el VIH y el SIDA ésta dejó de ser una pandemia mortal, sin embargo, en Bolivia continuaba siendo muerte, porque no existía una política de salud estatal que brinde una respuesta a la pandemia.

En el contexto internacional no podíamos acceder a la Cooperación, por tener en nuestro país en ese tiempo, una epidemia incipiente lo cual impedía elaborar estrategias a partir de las ONG's y motivar al Estado a elaborar estrategias de atención integral para las personas que viven con VIH - SIDA (PVVS) a nivel de salud.

El año 2000 marca un hito en la historia de las personas que viven con VIH y/o SIDA (PVSS) en Bolivia, porque se empezaron a visualizar los Grupos de Ayuda Mutua de PVVS en la ciudad de La Paz. El año 2001 se formaron los GAM en el eje troncal del país en las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz.

Con la conformación del Comité Nacional Interinstitucional de lucha contra el SIDA (CONAIN) se ve un papel protagónico de las PVVS ya que se redacta el primer borrador del ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCIÓN DEL VIH Y SIDA, LA DEFENSA DE LOS DDHH Y LA ATENCIÓN INTEGRAL A LAS PVVS.

En la Sesión Especial del UNGASS que se llevó a cabo en New York en el mes de junio del 2001, donde Bolivia estuvo representada por una delegación de cuatro personas: el Responsable del Programa de ITS SIDA, el Cónsul de Bolivia en Nueva York, el Director de IDH y el Repre-

sentante de la Asociación Más Vida de La ciudad de La Paz, se firmó el compromiso de brindar atención integral con acceso de ARV a las PVVS de Bolivia hasta abril del 2003.

En julio de ese año, en la ciudad de Cochabamba se reunieron por primera vez 18 líderes de PVVS del país apoyados financieramente por el IDH, donde el tema principal fue formar una Red Nacional de PVVS y principalmente generar acciones para acceso de ARV por parte del Estado.

Ese mismo año en el mes de octubre llegó la primera donación de Brasil, de ARV AZT Pediátrico gestionada por el Responsable de ITS/SIDA, asegurando un tratamiento monoterapéutico por seis meses, lo cual hizo que las PVVS tengan que comprarse los otros dos medicamentos de ARV para completar los esquemas de tratamiento universal.

En agosto del 2002 en la ciudad de Cochabamba se crea la REDBOL (Red Nacional de PVVS de Bolivia), mediante la cual más de 50 PVVS apelamos a la Comisión Internacional de DDHH de Washington en las Medidas Cautelares exigiendo a nuestro Estado el acceso gratuito de ARV; la Comisión falló a nuestro favor en el lapso de los 3 meses recomendando a nuestras autoridades a que el país cumpla con el compromiso firmado en la Sesión Especial del UNGASS.

Ese mismo año se cambió al responsable del Programa Nacional de ITS-SIDA haciéndose cargo del mismo la Dra. Miryam Cuellar, hecho que originó un cambio de integración a las PVVS de la REDBOL, produciéndose mediaciones ante el Ministro de Salud en ese entonces el Dr. Javier Torrez Goytia, se aceleraron las gestiones para acceso de ARV y en el mes de octubre lle-

gó la segunda donación del Brasil de ARV la De-lavirdina.

El 2003 en la ciudad de Santa Cruz en una actividad del 1ro de diciembre donde estuvo presente el Viceministro de Salud. representantes de la REDBOL aparecen portando epitafios de nuestros compañeros ya fallecidos que estaban en las listas de las Medidas Cautelares que hasta ese entonces el Estado no había dado respuesta.

Este acontecimiento hizo que se aceleren las gestiones para dotar de ARV's y a finales del año del 2003 por fin las PVVS de Bolivia pudieron contar con una triterapia, ya que el Estado con fondos del PL 480 compró ARV por tres meses para todas las PVVS que apelaron a las Medidas Cautelares.

El 2003 el Programa Nacional de ITS SIDA gestionó un Convenio de Apoyo Binacional con el Programa de ITS/SIDA del BRASIL y el proyecto del PCI, para la donación de 100 esquemas de tratamientos de ARV; con el dinero del PROGRAMA NACIONAL DE ITS SIDA de Bolivia donados por DFID se compraron los reactivos para los análisis laboratoriales de exámenes de rutina , CD4 y Carga Viral , gestionados por la OPS OMS y con el aporte de

UNICEF en el traslado y la desaduanización de los medicamentos , ambos esquemas de tratamientos llegaron al mismo tiempo tanto la donación del Brasil el 18 de diciembre y el 19 de diciembre los tratamientos de las Medidas Cautelares .

El 2004 Bolivia aprobó el proyecto del Fondo Global cuyos recursos llegaron en julio de ese mismo año, con los cuales se compraron 400 tratamientos más, medicamentos que no estaban en los esquemas de la donación del Brasil.

Ese mismo año Brasil se comprometió donar a Bolivia 300 esquemas de tratamientos de ARV 's.

En ese sentido la REDBOL se comprometió a que a través de sus reuniones de PVVS en sus GAM y enviar informes del seguimiento de ARV, haría aprobar la LEY DE PREVENCIÓN DEL VIH Y LA ATENCIÓN INTEGRAL Y DEFENSA DE LOS DDHH DE LAS PVVS, en la cual el artículo principal, es el acceso universal a ARV a las PVVS de Bolivia.

En la actualidad según datos emitidos y documentos existentes hasta el mes de enero del 2005, a través del Programa Nacional de ITS SIDA las PVVS están recibiendo tratamientos de ARV .

Datos numéricos de PVVS que reciben tratamiento de ARV en Bolivia

Región de los llanos Santa Cruz, Pando y Beni	38 PVVS
Región de los valles Cochabamba	34 PVVS
Región altiplánica La Paz , Oruro, Sucre y Potosí	59 PVVS
TOTAL	131 PVVS

No se puede aún hablar de Tratamiento Integral para las PVVS, ya que la principal causa de muerte, debido a la condición clínica sintomática del VIH, es la TB que no puede ser erradicada, por los niveles de pobreza y desnutrición en el área rural de Bolivia, asociada al consumo de alcohol, violencia discriminación racial, social, económica, generacional y género persistente en Bolivia.

En conclusión las PVVS de Bolivia cuentan con

400 esquemas de tratamiento ARV donados por Brasil y 400 que serán comprados por los recursos del Fondo Global haciendo un total de acceso de 800 tratamientos de ARV, sin embargo, estos esquemas son para adultos, no existen los destinados a jóvenes y niños, ni aquellos que sirven para las enfermedades oportunistas, mismos que fueron solicitados desde octubre del 2004 por el PROGRAMA NACIONAL de ITS SIDA dependiente del Ministerio de Salud y Deportes.

Los 800 tratamientos por el momento son una respuesta coyuntural pero si comparamos los registros de casos de VIH en Bolivia hasta la actualidad y los subregistros existentes en un futuro serán insuficientes.

Los líderes PVVS jugaron un papel protagónico porque expusieron sus diagnósticos positivos públicamente y otros en niveles de decisión con la REDBOL bien organizada y representada a nivel nacional e internacional y una Alianza Estra-

tégica con el PROGRAMA NACIONAL DE ITS SIDA dependiente del Ministerio de Salud y las agencias de Cooperación Internacional.

En conclusión, el acceso a los medicamentos ARV para las PVVS de Bolivia se debe a las mismas PVVS y las gestiones del PROGRAMA NACIONAL DE ITS SIDA DE BOLIVIA y no así a un deber que tiene el Estado boliviano de responder al derecho a acceso a salud y medicamentos que todo ser humano tiene.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA COMUNIDAD GLBT EN BOLIVIA



Autor: ADESPROC- LIBERTAD

A lo largo de las décadas pasadas la población homosexual de Bolivia ha ido pasando por varios procesos de visibilización. Esto debido a que en nuestro país se han ido dando cambios en cuanto a la construcción de una ciudadanía plena gracias a los esfuerzos de la población GLBT (gays, lesbianas, bisexuales, travestis, transformistas, transexuales y transgéneros)

Los acontecimientos de vulneración a los derechos de nuestra población GLBT han ido marcando hitos importantes en la construcción de esta ciudadanía:

- Una batida policial en la cual se arrestó a 120 homosexuales (el mayor atropello de los tiempos). Este hecho marcó de por sí un despertar a lo que hoy en día llamamos "la lucha por la reivindicación de los Derechos de las Identidades Sexuales y Genéricas".
- Un primer Congreso Nacional de Comunidades en 1998, seguido de un segundo en 1999 y un tercero en el 2002, hicieron que la población GLBTs, cree espacios de discusión y reflexión, para abordar de ahí en adelante un trabajo en acciones de incidencia política. Dos Audiencias Públicas con la Comisión de Constitución del Parlamento de la República para la Reforma a la Constitución Política del Estado, Marchas por el Orgullo GLBTs, visibilización ante los medios de comunicación y otros.
- Las constantes agresiones policiales, la estigmatización y amarillismo de los medios masivos de comunicación, a la población GLBTs, y con mayor énfasis hacia las /os travestis, es sin duda una evidente respuesta para bajarla y frenarla.
- El no reconocimiento del Estado a las Identidades Sexuales y Genéricas, en la Constitución Política del Estado, retarda aún más el proceso de construcción de una ciudadanía plena, para impulsar y motivar a la misma población GLBT a que haga ejercicio pleno

de sus derechos como ciudadanos bolivianos.

SITUACIÓN DE LOS DESC DE LA POBLACIÓN GLBT

Educación.- Los cambios en la Reforma Educativa, de alguna forma impulsa al trabajo en educación respetando las culturas, etnias, construcciones sociales, inclusive toca el tema de las diversidades sexuales y genéricas, pero no se hace énfasis en el respeto y el derecho a crecer libres de todo tipo de discriminación y prejuicio, porque los "maestros" son los que precisamente refuerzan estos prejuicios y preconceptos.

Enfocándonos en las /os travestis se vuelve a acentuar la discriminación con más fuerza dentro de las instituciones educativas como universidades, institutos no permitiéndoles el ingreso a las mismas o en caso de que ya hubiesen ingresado y las /os descubren, son expulsados.

Derecho al Trabajo.- A partir del desconocimiento de los derechos humanos de las Comunidades GLBTs por parte del Estado boliviano, el campo laboral se limita en el caso de las /os travestis al ejercicio de la prostitución únicamente, esto también se cruza con el dispositivo de clase y estética, es decir no todas/ os las /os travestis están en las mismas situaciones a nivel público o privado.

Ya en el caso de la población GLBT en su conjunto la situación de vulnerabilidad laboral es más fuerte porque si descubren la identidad o por el simple hecho de expresar su sexualidad –afeminamiento- es suficiente para ser sujeto de agresiones físicas, psicológicas y hasta en muchos casos sexuales por parte de sus empleadores o el entorno laboral, también estas acciones de discriminación se reflejan en el impedimento de ascensos laborales, o hasta la decisión de despedirlos /as, anteponiendo la identidad se-

xual o de género, a la capacidad profesional que tiene el /la sujeto /a.

Si bien hay una ley que defiende al ciudadano de este tipo de discriminaciones, los demandantes por el miedo al descubrimiento de su identidad, dejan de lado o aíslan el caso y postergan este ejercicio de derecho.

Este problema laboral no solamente cruza con el **derecho al trabajo** sino también con el **derecho a la identidad** en los siguientes casos:

En el caso de las /os travestis de sexo biológicamente mujeres, muchas veces tienen que recurrir al cambio de nombre para ser aceptadas en una fuente de trabajo, esto conlleva a una sobreactuación del género masculino para ser "aceptado en su fuente laboral".

En el caso de las /os travestis de sexo biológicamente hombres, la demanda de la carnetización de acuerdo a su identidad genérica ha sido y es en la actualidad una gran necesidad de esta población, ya sea para ejercer la prostitución como profesión o por el simple hecho de vivir su género como ellas /os lo decidan.

Derecho a la Salud

La población GLBT si manifiesta su identidad sexual y de género, no cuenta con un servicio oportuno, sensibilizado y trato digno, lo que provoca una resistencia de la población GLBT hacia los centros de salud y/u hospitalarios.

El tema de vih - sida se convierte también en un dispositivo de control de la sexualidad cuando el Estado no garantiza su seguridad social, si la persona está infectada con el virus de inmunodeficiencia humana.

En realidad, los derechos a la vivienda, al salario justo, a la cultura y otros son vulnerados por el Estado boliviano, ya que en muchos casos, leyes, normas, políticas y programas necesarios, han sido dejadas de lado, por peticiones de argumentación dogmática que las iglesias hicieron a los gobernantes, abandonando la posibilidad de dotar de una vida digna a las Comunidades GLBTs.

FORMAS DE DISCRIMINACIÓN POR OPCIÓN SEXUAL

Históricamente, uno de los mayores hostigadores de la Comunidad GLBT ha sido y sigue siendo la Policía.

Esta afirmación se evidencia en las redadas o batidas policiales en los lugares de encuentro y esparcimiento de la población.

Las extorsiones y maltratos físicos de forma individual, en algunos casos se han naturalizado y por ende el ejercicio de los derechos quedan postergados.

En el caso específico de las /os travestis que en su mayoría practican la prostitución, son vulnerables a delitos como: violencia sexual, económica, física y psicológica.

La exclusión en estas instituciones como ser la policía y el ejército, aferrados en sus "reglamentos internos" de por si ya es discriminatorio para nuestra población GLBT, llegando a hostigamientos o a ser dados de baja por sus actitudes homoeróticas; estos casos se han evidenciado en los últimos tiempos.

Otra forma de discriminación es expresada por la violencia social ejercida por las instituciones estatales, la sociedad y las iglesias, ya que ejercen fuerte violencia física y psicológica a las parejas gays y/o lesbianas.

No existe posibilidad alguna de obtener beneficios de tipo social enter parejas del mismo sexo (seguridad social, herencia, etc) menos aún adoptar o tener hijos, la sola mención de estos hechos son consideradas inmorales.

También se ven muchos casos de violencia y discriminación dentro del mismo núcleo familiar, donde el individuo es expulsado del hogar cuando se sabe su orientación sexual o es víctima de agresiones físicas y/o psicológicas, porque además no existe ninguna política de educación a la sociedad y por ende a las familias para tratar el tema de diversidades sexuales.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN BOLIVIA



Autor: CAPACITACION Y DERECHOS CIUDADANOS - CDC

Antecedentes.-

En Bolivia la pena privativa de libertad al margen de ser una sanción penal que el Estado impone a la persona que comete un hecho delictivo, tiene la finalidad de readaptar y resocializar a esa persona, para que durante y posteriormente a la privación de libertad se reduzca para esta persona la posibilidad de reincidir en el delito, sin embargo las condiciones actuales en las que se cumple la pena privativa de libertad en nuestro país, da lugar a la denominada victimización terciaria pues las personas que se encuentran privadas de libertad también se convierten en víctimas del sistema ya que sus derechos son vulnerados.

Es importante destacar que de acuerdo al último censo que se realizó en los centros penitenciarios del país se determinó que entre cárceles provinciales y ciudadanas tenemos 6768 personas privadas de libertad y en este diagnóstico no se abordan los derechos de primera generación que también son vulnerados, sino aquellos que afectan las condiciones de vida al interior de los recintos penitenciarios, ya sea por discriminación, inadecuación legislativa o por desconocimiento de las recomendaciones que se hacen al Estado boliviano.

Finalmente se debe citar que a partir del 20 de diciembre de 2001 la Ley N 2298, Ley de Ejecución Penal y Supervisión rige el sistema penitenciario en Bolivia, la misma que toma como base las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, sin embargo como toda ley es perfectible aún existen aspectos que deben modificarse por vulnerar derechos que de ninguna manera pueden ser restringidos por la privación de libertad.

SITUACION DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN BOLIVIA

A partir de una descripción breve de los problemas más importantes relacionados con los DESC, se establece el siguiente panorama a nivel nacional:

Infraestructura

Uno de los problemas latentes en la mayoría de los recintos penitenciarios del país es el hacinamiento debido a la sobre población existente, ya que aunque el Código de Procedimiento Penal determine que la detención preventiva es la excepción y no la regla, el 70% de las personas privadas de libertad no tienen sentencia ejecutoriada, por esta razón se ha rebasado la capacidad máxima establecida para cada recinto no existiendo las mínimas condiciones de vida digna dentro de las cárceles; en muchas de ellas como San Pedro en La Paz, Palmasola en Santa Cruz, San Sebastián en Cochabamba, y en cierta manera San Pedro de Oruro, el Centro de Orientación Femenina de Obrajes en La Paz, San Roque en Sucre, Morros Blancos en Tarija y Mocovi en el Beni se ha permitido que internamente se organicen para la venta de celdas, existiendo ciertos niveles de discriminación, si bien la misma no es planificada, se presenta por razones económicas, ya que este factor llega a ser determinante en el momento de ingresar a estos recintos y de acuerdo a las posibilidades económicas se podrá procurar un lugar en el cual deberá permanecer durante la ejecución de su sentencia o su detención preventiva.

Este tipo de situaciones obviamente son bastante contradictorias con la legislación establecida al respecto pues en el artículo 22 de la Ley Nro. 2298 de Ejecución Penal y Supervisión se de-

termina que el Estado tiene la obligación de asignar celdas gratuitamente a cada persona que ingresa al recinto penitenciario, por lo tanto la propiedad de los recintos penitenciarios es del Estado, pudiendo el mismo autorizar a las personas privadas de libertad realizar mejoras que quedan a favor de recinto sin derecho a reembolso.

Sin embargo la realidad es distinta debido a que las personas que no cuentan con recursos económicos deben alquilar un espacio o trabajar para la sección o buscar alguna persona que les brinde cobijo durante su permanencia, siendo solo los recintos relativamente nuevos como Chonchocoro, Cantumarca, El Abra, Villa Busch que mediante sus Direcciones proporcionan a las personas que ingresan un espacio para que puedan cumplir su pena.

Al margen de estas consideraciones el hacinamiento en Bolivia sobrepasa en un 92%, de acuerdo a datos obtenidos por la Pastoral Penitenciaria puesto que las celdas disponibles a nivel nacional aproximadamente son de 1358 albergan a más de 6000 personas privadas de libertad, lo que significa aproximadamente cuatro personas por celda; dentro de muchos recintos penitenciarios algunos pueden tener celda hasta con yacuzzi mientras otros diez tienen que vivir en una celda, existiendo una alta discriminación interna a este nivel.

Alimentación

Una de las solicitudes permanentes a nivel nacional es el incremento del monto asignado para la alimentación diaria de las personas privadas de libertad denominado prediario. Actualmente cada persona privada de libertad cuenta con 3 bolivianos o sea 0.35 centavos de dólar aproximadamente para su alimentación, monto proporcionado por el Ministerio de Hacienda de acuerdo al presupuesto General de la Nación al Ministerio de Gobierno para la Dirección General de Régimen Penitenciario. Este monto es mínimo, no permitiendo una alimentación nutritiva y adecuada vulnerando el derecho a la alimentación que no debería ser afectado por la pena privativa de libertad.

La situación en las Provincias aún es peor ya que existen carceletas provinciales como la de Yacuiba, Villamontes, las celdas policiales de Caranavi que albergan detenidos preventivos y condenados que no reciben prediario, obligando a las autoridades responsables a buscar soluciones que no siempre son las más adecuadas.

Asimismo pese a que el monto es mínimo, otro problema es que el desembolso no es oportuno, existiendo retrasos hasta de seis a siete meses, razón por la cual cada recinto busca un mecanismo para que se les pueda proveer de alimentos.

Salud

La salud como uno de los derechos fundamentales es uno de los más limitados, restringidos y vulnerados en los centros penitenciarios, pues pese a la regulación existente del artículo 90 al 97 de la Ley N 2298, de Ejecución Penal y Supervisión en la que se establece que las personas privadas de libertad deben contar con atención médica las 24 horas del día, se ha podido evidenciar de acuerdo a la investigación de oficio realizada en 19 recintos penitenciarios del país, por el Defensor del Pueblo el año 2002, que no se cuenta con atención médica todo el día en ningún centro penitenciario del país. En las cárceles de las ciudades se atiende generalmente medio tiempo pero en las provincias se encuentran totalmente abandonados en este ámbito.

Otro aspecto que destaca la Investigación de Oficio citada es que de acuerdo a la Ley de Descentralización los Servicios Departamentales de Salud, deberían asignar el personal médico necesario a todos los recintos penitenciarios, sin embargo esta obligación no es asumida hasta la fecha, siendo la Dirección de Régimen Penitenciario quien cubre este servicio en condiciones precarias pues no se cuenta ítems para la asistencia médica en los centros penitenciarios, mucho menos con infraestructura, equipamiento e instrumental médico adecuado para brindar atención básica en salud.

Esta situación lamentablemente en varios casos ha desencadenado en la muerte de personas

privadas de libertad por falta de una atención médica oportuna o por que no se cuentan con las condiciones mínimas de atención, evidenciándose de estos hechos que no solo se atenta contra la salud y seguridad sino contra la vida.

Educación

Se ha establecido que el estudio forma parte de la terapia ocupacional y además es uno de los medios de readaptación mas efectivos para la persona privada de libertad, pero en la mayor parte de los recintos penitenciaros no se cuenta con la posibilidad de acceder al estudio como parte de una política penitenciaria, o sea el Estado no asume la obligación de posibilitar que las personas privadas de libertad estudien.

Es por eso que en ausencia del Estado muchas instituciones cumplen esta tarea facilitando el acceso al estudio de aquellas personas que momentáneamente se encuentran privadas de libertad.

De los datos recabados a nivel nacional por la Pastoral Penitenciaria para el Seminario Internacional sobre "Política Penitenciaria en Bolivia" se pudo constatar que en el 50% de los recintos penitenciaros existe el C.E.M.A. Educación para adultos, la Universidad estatal funciona en cinco penales del país y existen programas técnicos en el 15% y cada cierto tiempo existe una oferta técnica de distintos institutos.

Trabajo

Al igual que el estudio, el trabajo también forma parte de la terapia ocupacional dentro de los recintos penitenciaros, pero si bien la mayor parte de las personas privadas de libertad trabaja en los recintos penitenciaros es porque necesitan obtener recursos económicos no solo para su sobrevivencia sino también porque tanto hombres como mujeres mantienen a sus familias desde la cárcel.

Por esta razón se afirma que las personas dentro la cárcel se organizan por iniciativa propia procurando un oficio rentable. Pero por falta de una política penitenciaria adecuada no existe un

mecanismo que posibilite una capacitación periódica, una producción continua y una comercialización apropiada, buscándose diferentes vías para vender los productos que se realizan en condiciones precarias, porque en muchos casos, como en Chonchocoro, la distancia se constituye en un obstáculo mas, ya que obtención de la materia prima es casi imposible.

Frente a estas dificultades las personas que se encuentran en un recinto penitenciario ven la forma de realizar un oficio productivo que no solo le ocupe su tiempo sino que le rente dinero para su permanencia y la subsistencia de su familia.

DERECHOS VULNERADOS POR INADECUACIÓN LEGISLATIVA

Después de la promulgación de la Ley N 2298, de Ejecución Penal y Supervisión existen observaciones a la misma porque sin bien hubo un gran avance con la norma aún existen aspectos que vulneran los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

En la actualidad la pena privativa de libertad no constituye meramente una sanción sino que la finalidad es la rehabilitación y reinserción social de la persona que ha cometido un delito, por esta razón la rehabilitación en la vida de las personas durante su permanencia en el recinto penitenciario es determinante para evitar el crecimiento de la tasa de reincidencia, en esta línea se ha incorporado en materia penitenciaria incentivos para que la persona que se encuentra momentáneamente privada de libertad pueda cambiar su actitud y demostrar una respuesta favorable y positiva al tratamiento penitenciario, en este sentido se establecen los beneficios penitenciaros aplicables dentro del sistema progresivo, como una posibilidad para que las personas que cumplan los requisitos establecidos puedan acceder a los mismos. El problema radica en que no todas las personas tienen la misma posibilidad de beneficiarse al margen de la conducta que demuestre, estando ya excluidos por el tipo de delito o por el tiempo de pena impuesta.

A continuación se citan los beneficios establecidos y los problemas existentes

Delegado Procurador (Artículo 115 LEPS) La ley establece la posibilidad que personas que hayan cumplido las dos quintas partes de la pena puedan realizar las funciones de delegados/as procuradores/as con la finalidad de gestionar algunos trámites de sus compañeros (as) y a la vez mantenerlos informados/as.

En este beneficio el problema radica en que las personas condenadas a delitos que no merecen indulto no pueden acceder a cumplir estas funciones, negándoles la posibilidad de acceder a este cargo en igualdad de condiciones.

Salidas Prolongadas (Artículo 167 LEPS) Las mismas tienen la finalidad de resocializar paulatinamente a las personas que han cumplido con las dos quintas partes de su sentencia, pudiendo el Juez de Ejecución Penal concederles hasta quince días al año para que pasen con su familia, debiendo volver al término nuevamente al recinto penitenciario.

En este caso también existe restricción para las personas que no tienen derecho a indulto, vulnerando el derecho que tiene toda persona privada de libertad de resocializarse.

Extramuro (Artículo 169 LEPS) Este beneficio permite a las personas que han cumplido con la mitad de su condena poder salir de día para trabajar o estudiar y a la conclusión de la jornada retornar al recinto.

La vulneración al derecho a estudiar y trabajar se evidencia porque las personas condenadas a penas sin derecho a indulto, por delitos de vio-

lación a menores de edad, terrorismo y por la ley 1008 con penas mas altas a quince años no pueden acceder a este beneficio.

Redención (Artículo 138 LEPS) Beneficio que determina que las personas que trabajen o estudien durante su permanencia en el recinto penitenciario al cabo de las dos quintas partes de su condena pueden redimir dos días de trabajo o estudio por uno de pena.

Al igual que el extramuro se establecen las mismas restricciones, no existiendo las mismas posibilidades de rehabilitación y reinserción para las personas excluidas¹.

CONCLUSIONES

La ley N 2298, de Ejecución Penal y Supervisión marca un hito importante en materia penitenciaria, pues toma en cuenta instrumentos internacionales, como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los reclusos y los Principios Básicos del Tratamiento de los Reclusos

Los derechos de segunda generación de las personas privadas de libertad son vulnerados en Bolivia, siendo que los mismos no deberían ser afectados por la pena privativa de libertad.

La Ley de Ejecución Penal y Supervisión de acuerdo al análisis realizado y a la demanda de las personas privadas de libertad debe ser modificada pues vulnera los derechos al trabajo, a la educación, a la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad, imposibilitando el cumplimiento de la finalidad de la pena.

¹ Art. 115 (REQUISITOS).- Para ser delegado procurador se requiere:

1. Haber cumplido dos quintas partes de la pena impuesta;
2. No haber incurrido en otro delito durante su permanencia en el establecimiento;
3. No haber incurrido en faltas graves o muy graves en el último año; y,
4. No estar condenado a pena que no admita indulto.

Art. 138 (REDENCIÓN).- El interno podrá redimir la condena impuesta en razón de un día de pena por dos días de trabajo o estudio, cumpliendo los siguientes requisitos:

1. No estar condenado por delito que no permita indulto;
2. Haber cumplido las dos quintas partes de la condena;
3. Haber trabajado de manera regular bajo control de la administración penitenciaria o haber estudiado y aprobado las evaluaciones parciales y finales de cada ciclo de los cursos autorizados por la Administración Penitenciaria;
4. No estar condenado por delito de violación a menores de edad;
5. No estar condenado por delito de terrorismo;
6. No estar condenado a pena privativa de libertad superior a quince años, por delitos tipificados en la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas; y,
7. No haber sido sancionado por faltas graves o muy graves en el último año.

A efectos de la redención, el interno podrá trabajar o estudiar desde el primer día de su permanencia en el recinto penitenciario.

Art. 167 (SALIDAS PROLONGADAS) Los condenados clasificados en el período de prueba, podrán solicitar al Juez su salida prolongada, por el plazo máximo de quince días, cumpliendo los siguientes requisitos:

1. No estar condenado a pena que no admita indulto;
2. Haber cumplido dos quintas partes de la pena impuesta;
3. No haber sido sancionado por faltas graves o muy graves en el último año; y ,
4. Ofrecer dos garantes de presentación.

Las salidas prolongadas solo podrán concederse una vez por año

Art. 169 (EXTRAMURO) .- Los condenados clasificados en el período de prueba podrán solicitar al Juez de Ejecución, trabajar o estudiar fuera del establecimiento bajo la modalidad de Extramuro, debiendo retornar al Centro Penitenciario al final de la jornada de trabajo o estudio.

Para acogerse al extramuro, deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

1. No estar condenado por delito que no permita indulto;
2. Haber cumplido al menos la mitad de la condena impuesta, o aquella que derive del nuevo cómputo;
3. Tener asegurada ocupación laboral regular que conste por escrito o matrícula de estudio;
4. No haber sido sancionado por faltas graves o muy graves en el último año;
5. Haber realizado regularmente actividades de trabajo o estudio durante la permanencia en el establecimiento penitenciario
6. No estar condenado por delito de violación a menores de edad;
7. No estar condenado por delito de terrorismo;
8. No estar condenado a pena privativa de libertad superior a quince años, por delitos tipificados en la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas; y,
9. Ofrecer dos garantes de presentación.

Art. 196 (DETENCION DOMICILIARIA).- Los condenados que hubieran cumplido la edad de 60 años, durante la ejecución de la condena podrán cumplir el resto de la misma en Detención Domiciliaria, salvo aquellos que hubiesen sido condenados por delitos que no admitan Indulto.

Los condenados que padezcan de una enfermedad incurable, en período terminal, cumplirán el resto de la condena en Detención Domiciliaria.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN BOLIVIA



Autor: INTERACCION Y DESARROLLO – LA PEQUEÑA DIFERENCIA

La información sobre las personas de la institución que integraron el equipo de trabajo que elaboró el presente informe se encuentra en el anexo 1:

1. DIAGNÓSTICO

El presente informe ha sido elaborado a partir de un cuidadoso análisis de la situación actual de los derechos humanos en la población adulta mayor en Bolivia.

El diagnóstico se desarrolla en el presente documento refiriéndose específicamente a los artículos 6 al 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en vigor desde 1976.

Según el último censo, la población total de Bolivia alcanza a 8.274.325 de habitantes y según esa misma fuente, son 579.259 personas, es decir el 7% de la población total.

Hay una predominancia de mujeres, siendo éstas el 53.7%, mientras los hombres son el 46.3 %.

De acuerdo al área que habitan, el 50% es población rural y el 50% urbana.

La esperanza de vida al nacer estimada en Bolivia para el año 2000 era de 62.5 años, siendo la de los hombres de 61 años y de las mujeres 64 años. Existen importantes diferencias entre los departamentos referidas a este dato.

Un resumen sobre las políticas públicas dirigidas

a la población adulta mayor de Bolivia se encuentra en el anexo 2.

Artículo 6. El derecho a trabajar

Artículo 7. El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

Existe discriminación por edad en el acceso y el mantenimiento de puestos de trabajo. Es decir, las personas de edad avanzada son obligadas a dejar la actividad laboral por su edad, sin tomar en cuenta su desempeño y además no pueden acceder a nuevos espacios de trabajo pues se privilegia a la mano de obra joven.

La mayor parte de los adultos mayores participan en actividades económicas¹, pero solamente son obreros o empleado 13.7%; tienen trabajo familiar sin remuneración el 4.2% y son trabajadores por cuenta propia 79%, llegando este índice al 87% en el área rural², esto quiere decir que el trabajo de los adultos mayores es informal, eventual y mal remunerado. El promedio general del número de horas trabajadas en todas las actividades económicas, alcanza a 42 horas semanales.³

Así como todas las personas tienen derecho a trabajar, los adultos mayores deberían tener ingresos económicos suficientes para llevar una vida digna, aún habiendo dejado de trabajar, sin embargo más del 80%⁴ de ellas tienen que trabajar aunque no quieran pues no cuentan con jubilación.

Los indicadores estadísticos nos muestran que el ingreso laboral de las personas mayores de

¹ El 61 % de los hombres participa en la actividad económica del país. En el área rural, la tasa de participación es del 75%. INE: "Situación sociodemográfica de la Población Adulto Mayor", Septiembre 2003, pag. 47.

² INE: "Situación sociodemográfica de la Población Adulto Mayor", Septiembre 2003, pag.51

³ INE: "Características Sociodemográficas de la Población Adulto Mayor", MECOVI 2002, pag 54

⁴ Ver Artículo 9 Seguridad Social.

60 años, es el más bajo de toda la escala etárea del país.⁵

Para las personas mayores pobres, los recursos económicos no se cuentan en dinero o en bienes solamente. La capacidad de trabajar es el recurso máspreciado y la compartimentación del trabajo es otro recurso importante en el área rural donde hombres y mujeres trabajan juntos en un esquema ancestral de complementariedad.

Cuando fallece uno de la pareja, el recurso económico que es la capacidad de producción se reduce por lo menos a la mitad y en algunos casos más, pues como las labores son complementarias sólo queda una parte sin complemento y muchos trabajos no pueden ser realizados. Es por eso que la persona viuda, que generalmente es mujer, debe solicitar el apoyo de la comunidad para continuar con la producción de su parcela.

Las personas mayores tienen clara conciencia de que a medida que envejecen, los pobres se empobrecen más y por ello se constituyen en uno de los grupos más vulnerables. Durante toda su existencia han vivido en una permanente inseguridad económica que se agudiza con el paso de los años y el incremento de las dificultades para obtener trabajo, sin embargo no tienen más alternativa que seguir trabajando, cada vez en actividades menos rentables.

Las personas adultas mayores pobres en Bolivia, están permanentemente realizando alguna actividad que les permita por lo menos asegurar la comida diaria. En el área rural las actividades que realizan son la producción agropecuaria y en las ciudades la artesanía, los servicios y el comercio.

En el campo la producción es pequeña y no alcanza para llegar a comercializarla y en las ciudades, como no se puede encontrar trabajo asalariado, se recurre a la producción en pequeña escala de productos manufacturados que son difíciles de comercializar.

A la falta de fuentes de trabajo en las ciudades, hay que sumar el hecho de que las habilidades que tienen la mayor parte de ellos, están referidas al trabajo rural y no tienen demanda en la ciudad. ¿Qué trabajo puede realizar en la ciudad un anciano mayoreo cuyo oficio es "cazador"?

Las personas adultas mayores que más trabajan están en el área rural y son las más pobres. De cien personas en el campo, sesenta reciben ingresos sólo por su trabajo, treinta y siete no reciben ningún ingreso, eso nos deja con dos que son jubilados y una persona que además de tener renta, trabaja.

Artículo 8. El derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos

Algo menos del 20% de las personas mayores de 60 años, son jubiladas y por lo tanto están organizadas en asociaciones, federaciones departamentales y la Confederación Nacional de Jubilados.

Se puede notar una participación activa de hombres y mujeres en las organizaciones sindicales de jubilados, sin embargo, hay menos mujeres dirigentes que hombres. El tema no ha sido investigado puntualmente, por lo que no podemos señalar evidencia de discriminación por género.

Artículo 9. El derecho a la seguridad social y al seguro social

La seguridad social implica temas esenciales para la población adulta mayor, como la atención médica y la jubilación.

Según datos del INE - MECOVI del año 2000, solamente el 19.6 % de los adultos mayores cuenta con renta por jubilación⁶ siendo sobre todo habitantes urbanos y hombres quienes acceden a este beneficio social. (Ver cuadro 1 en el anexo 2).

Cada vez es menor el porcentaje de jubilados resultado de capitalización individual y que res-

⁵ INE: "Características Sociodemográficas de la Población Adulto Mayor", MECOVI 2002, pag. 53

⁶ ZERDA, Mercedes: "Añadiendo dignidad a los años, Derechos Humanos y Envejecimiento en Bolivia" segunda versión. Defensor del Pueblo. 2003, pag 11

ponde a la ley 1732 promulgada el año 1996 que pone en vigencia el sistema individual de pensiones.

Aunque en Bolivia existe el Seguro Gratuito de Vejez y un bono anual denominado Bonosol destinados por ley a todas las personas mayores de 60 años, ambos beneficios no son alcanzados por un gran sector de la población adulta mayor, debido a las deficiencias logísticas y de recursos que tienen los dispositivos legales.

Uno de los mayores problemas que impide el mayor alcance de estos beneficios legales, es la indocumentación. Según datos del INE ⁷, de 579.259 adultos y adultas mayores, sólo 91.5 % cuentan con un número de registro de nacimiento, lo que indicaría que más de 48.000 personas no tienen ningún documento que acredite su existencia, la gran mayoría de éstas pertenecen al área rural⁸. Desde la visión de los Derechos Humanos esto implica una violación a sus más elementales derechos y una clara muestra de que el Estado no cuenta con mecanismos administrativos que tomen en cuenta a todos los bolivianos.

Al margen de los problemas netamente administrativos que invisibiliza, a las personas mayores indocumentadas, éstas sufren maltrato⁹ y discriminación a la hora de ejercer sus derechos y deben enfrentarse a una gama de observaciones que van desde las más simples que generalmente son responsabilidad de terceros (notarios) hasta la indiferencia por que no hablan o hablan a medias el idioma español.

Sin embargo, el problema más serio no es el de las personas totalmente indocumentadas, sino el de las personas mal documentadas debido a que hasta el año 1943 no existían en el país oficinas de Registro Civil.

Se están desarrollando esfuerzos combinados entre la sociedad civil y el Estado que están siendo

liderados por el Defensor el Pueblo que tienen el objetivo de acortar la brecha de la indocumentación, sin duda los avances en el campo legal son significativos pero es necesario socializar la información y concienciar a los diferentes actores como gobiernos locales, sindicatos, juntas vecinales y/o organizaciones comunales para que a través de alianzas específicas logren democratizar los beneficios y asegurar que los más vulnerables sean tomados en cuenta tanto entre las cifras oficiales como en todos aquellos espacios que por derecho les corresponde participar.

Artículo 10. Protección y asistencia a la familia

Aunque el artículo 10 del PIDESC en su texto no se refiere concretamente a las personas adultas mayores como amparadas por la protección familiar, debemos mencionar que en la legislación boliviana, específicamente en el Código de Familia, están incluidas las personas mayores.

Desde la visión de las personas adultas mayores, recogida en una reciente investigación¹⁰, los lazos de apoyo familiar se debilitan paulatinamente y se puede encontrar cada vez más casos de abandono y despojo de los bienes del adulto mayor por parte de su familia, esto debido a la pobreza crónica de las familias.

Artículo 11. El derecho a un nivel de vida adecuado

Pobreza.

El INE, en el documento: "Bolivia: Situación Sociodemográfica de la Población Adulto Mayor"¹¹, elaborado con datos del censo del año 2001 y según la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas, concluye que un 63% de la población adulta mayor se encuentra en condición de pobreza, mientras que la incidencia de pobreza en el total de la población es de 59%,

⁷ INE: "Situación sociodemográfica de la Población Adulto Mayor", Septiembre 2003, pag.67

⁸ Desde 1995 a raíz de la aprobación el Bonosol, una pensión universal para mayores de 65 años, el Centro de Orientación Sociolegal para personas mayores lleva adelante una campaña permanente de carnetización. De una muestra de 5500 personas inscritas entre los años 2000 al 2003, tomada por la institución, determinaron que el 75 % provienen del área rural, el 95 % analfabetos y el 70 % son mujeres.

⁹ ZERDA, Mercedes: "Añadiendo dignidad a los años, Derechos Humanos y Envejecimiento en Bolivia, Septiembre 2000, pag 12.

¹⁰ Zerda, Mercedes: " Vejez y Pobreza en Bolivia: La visión de las personas de edad". HelpAge International. Febrero de 2004. (En edición)

¹¹ INE: Bolivia: Situación Sociodemográfica de la Población Adulto Mayor. UNFPA.. 2003. pag. 22 - 23

lo que muestra que la pobreza, indigencia y marginalidad son mayores entre las personas de edad que en el resto de los grupos etáreos.

Aunque la incidencia de la pobreza entre los mayores de 60 años, es casi igual a la de los menores de 15 años (65%), el porcentaje de los más pobres como son los indigentes y marginales es mucho más alto en la población adulta mayor (ver cuadro 2 anexo 2)

La mayor incidencia de pobreza entre la población de personas de más de 60 años se da en el área rural.

Del 20% que tiene sus necesidades básicas satisfechas, el 19,8% está en las ciudades y solamente el 0,77% habita el área rural, en cambio del 6% de marginalidad; solamente el 0,2% está en el área urbana y el 5,8% está en el campo.

Una tercera parte de la población adulta mayor declara no recibir ningún ingreso en dinero.

No existe seguridad alimentaria, las personas adultas mayores pobres, tienen tanta dificultad para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, que su preocupación diaria consiste en cómo conseguir recursos para comer al día siguiente. Esta preocupación no es solamente por ellos, sino también por su familia inmediata.

La pobreza que se vive es crónica, las personas adultas mayores saben que la pobreza se hereda y que es una forma de vida permanente que va empeorando paulatinamente.

Bonosol.

Desde el año 1997 se paga la pensión no contributiva anual y universal¹² denominada Bonosol, el cual se constituye actualmente en un ingreso esencial para la gran mayoría de adultos mayores. La mayor parte de este bono es gastado para satisfacer necesidades elementales de

subsistencia¹³ y se constituye para la mayor parte de la población adulta mayor en el único ingreso seguro con que cuentan.

La asignación económica anual no contributiva denominada Bonosol, que por ley deben recibir todas las personas mayores de 65 años, es percibida por ellas como un derecho irrenunciable. En las actuales condiciones económicas del país, para una gran cantidad de personas adultas mayores pobres sería muy difícil sobrevivir sin este beneficio que cada vez es más difícil de cobrar. Cada año que pasa, más personas que deberían tener acceso al beneficio se quedan sin recibirlo, debido a la burocracia que implica su cobro.

Adultos mayores del área rural y migración.

En Bolivia, el porcentaje de personas de 60 años y más que viven solas es de 16%, uno de los más altos del continente. Tomando en cuenta que del total de estas, el 63% vive en zonas rurales y solamente el 2% son jubilados, (ver cuadro 3 del anexo 2) podemos concluir que existe una importante cantidad de personas en el área rural, que están en la situación de mayor vulnerabilidad pues no tienen ingresos y viven solas.¹⁴

La situación permanente de marginación que han vivido las personas de edad, debido a su condición étnica indígena o de nación originaria, se acentúa cuando emigran del campo hacia centros urbanos donde hasta su posibilidad de comunicación es limitada debido a que hablan idiomas nativos. Esto hace que frecuentemente reclamen su derecho a ser considerados bolivianos pues se sienten excluidos del Estado.

Redes de apoyo

La migración del campo a la ciudad, rompe las redes de apoyo comunitario que protegían al adulto mayor indígena en el campo y lo lanza a un ámbito ajeno, donde la comunidad no existe,

¹² El 29 de noviembre de 1996 se dictó la Ley N° 1732, que instauraba el pago del Bono Solidario (Bonosol) con recursos provenientes de la capitalización de las empresas estatales, consistente en una pensión anual y vitalicia a todas las personas mayores de 65 años.

¹³ Según una encuesta realizada por la Superintendencia de Pensiones, mencionada en: Centas, S; Zerda, M: Plan Consulta Sobre la Situación de las Personas de Edad en Bolivia. HAI. Sep. 2000

¹⁴ INE:: Bolivia: Situación Sociodemográfica de la Población Adulto Mayor. UNFPA. 2003. Pag. 26

haciendo que su pobreza económica se convierta además en pobreza existencial

La familia en su forma extendida, se constituye en una red de apoyo para la persona adulta mayor que le ofrece sustento, pero también le demanda aportar sobre todo en el cuidado de los niños.

La estabilidad familiar con frecuencia se rompe debido a los problemas económicos y cuando esta ruptura termina en separación, muchas veces, sobre todo las hijas mujeres, retornan al lado de sus padres ancianos llevando a sus hijos para compartir la vivienda. Las personas mayores reconocen que esto en ocasiones agudiza sus problemas económicos, pero también significa mayor apoyo de la familia para los ancianos.

Derechos y privilegios

Las personas mayores más vulnerables, las del área rural y aquellas que viviendo en las ciudades están marginadas, no sólo no pueden acceder a los privilegios que dicta la ley sino que sienten que la norma es ajena a su realidad, que ha sido dictada para otra población, porque ellos y ellas no son propietarios/as de inmuebles para recibir la rebaja de impuestos, generalmente viven bajo inquilinato y/o en parcelas rurales donde no tienen ni luz, ni agua a domicilio y por lo tanto no pueden acceder a los descuentos otorgados en la Ley de Derechos y Privilegios.

Además esta norma, en lo que se refiere a la rebaja en el transporte, es considerada por las empresas como atentatoria contra sus intereses y es violada permanentemente.

Artículo 12. El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental

Bolivia es signataria del Plan Internacional sobre Envejecimiento aprobado por Naciones Unidas el año 2002, de la misma forma ha tomado parte activa en la Estrategia Regional sobre Envejecimiento, ambos documentos priorizan el acceso a la salud; paradójicamente más de la

mitad de la población no cuenta con un seguro de salud.

El 66 % de la población mayor de 60 años no está afiliada a ningún seguro de salud ni al Seguro Médico Gratuito de Vejez¹⁵,

La única opción que podría dar acceso a la salud a mayores de 60 años es el Seguro Médico Gratuito de Vejez, sin embargo tiene graves debilidades¹⁶: la Caja Nacional de Seguridad Social, órgano responsable de la atención, no cuenta con infraestructura mínima en todo el país, las áreas rurales prácticamente no conocen una posta sanitaria, tiene escasos recursos humanos en general y casi inexistentes en la especialidad de geriatría, los municipios no han cumplido con la inscripción de todos los beneficiarios y aquellos que lo hicieron, consideran que su población no está recibiendo una atención adecuada; finalmente, la Caja Nacional no ha recibido los fondos establecidos en la ley.

Todos estos antecedentes nos indican que en realidad no existe voluntad política por parte del gobierno para asumir los compromisos asumidos frente a Naciones Unidas.

Todos estos antecedentes sumados a la falta de interés de la Caja Nacional de Salud nos indica que en realidad no existe voluntad política por parte del gobierno para asumir los compromisos asumidos frente a Naciones Unidas.

Artículo 13. El derecho a la educación

Artículo 14. Obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria

En cuanto a la educación; de cien personas de edad en Bolivia, casi la mitad no han cursado ni siquiera un año de estudios y unas 32 son del área rural. En el campo de cada diez mujeres mayores de 60 años, ocho no saben leer ni escribir.

No existen programas orientados a la enseñanza primaria del adulto mayor, menos aún en otros niveles. Los planes de desarrollo municipa-

¹⁵ INE: "Características Sociodemográficas de la Población Adulto Mayor", MECOVI 2002, pag. 37

¹⁶ Defensor del Pueblo: Investigación de Oficio sobre el cumplimiento del Seguro Médico Gratuito de Vejez.

les, ni los planes operativos del Ministerio de Educación contemplan a este grupo poblacional en sus actividades.

Artículo 15. El derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico

En el último censo realizado el año 2001, una pregunta importante que se hizo por primera vez, indagaba si la población se consideraba indígena o perteneciente a un pueblo originario. El 70% de las personas mayores de 60 años, respondieron que se reconocen como nativos de un pueblo originario o indígena.

Si la mayor parte de los adultos mayores bolivianos son indígenas, el idioma es un importante indicador que nos muestra la vigencia de las culturas nativas, con todas las implicancias que esto tiene referidas a su manera peculiar de entender el mundo. Sin embargo el Estado no contempla la atención pública en idiomas nativos y no existen sistemas de traducción que estén vigentes en el aparato estatal ni en los medios de comunicación masiva.

Bolivia es un país pluricultural y multiétnico en el que los adultos mayores se constituyen en depositarios de los valores culturales y el conocimiento desarrollado por las culturas originarias. No existe una política destinada a garantizar la transmisión y adecuación de este conocimiento, salvo algunas iniciativas desarrolladas por la sociedad civil.

2. ANÁLISIS DE LA REALIZACIÓN DE LOS DESC

El Estado boliviano no está desarrollando una cultura positiva del envejecimiento, no se toma en cuenta el tema en el sistema educativo.

Contamos con importantes dispositivos legales y políticas generales que deberían garantizar la realización de los DESC en la población adulta mayor, sin embargo todas tienen una mirada solamente urbana y no contemplan la realidad del proceso de envejecimiento rural.

A las políticas les falta financiamiento y no están

claros los organismos que deben operativizar el cumplimiento de las mismas.

La gran mayoría de los municipios y prefecturas no consideran programas dirigidos a esta población. Si bien algunos municipios hacen esfuerzos que son valorables la motivación no está generalizada porque las normas en los hechos no implican obligatoriedad.

Existe un proyecto de Ley del Adulto Mayor que ha sido trabajado con participación de la sociedad civil y aprobado en la Cámara de Diputados. Sin embargo, la situación político social del país no permite que ésta sea priorizada para su aprobación en la Cámara de Senadores y luego sancionada.

Si bien existe un conjunto de posibles beneficios, que aunque no son perfectos, consideran la realización de los DESC, también existe una permanente y visible violación de los mismos.

3. CASOS EMBLEMÁTICOS

Presentaremos dos testimonios concretos:

Una mujer del área rural de 78 años fue a cobrar su Bonosol y no se lo pagaron porque ya había sido cobrado por otra persona. Después de siete meses en que la familia con la anciana hicieron distintas averiguaciones y trámites, una de las AFP le otorgó un pase para que el banco le diera la fotocopia del carnet de la impostora. Con esta fotocopia tuvo que ir a la oficina de identificación para pedir que le certifiquen la falsedad del documento con que se había cobrado su Bonosol. Todo esto para que el próximo año la persona impostora no cobre, pero no para pagarle a ella el bono que le corresponde. Nadie se hizo responsable por este fraude y si la señora quiere recobrar su bono deberá seguir un largo y caro juicio penal.

Un señor que sufre la enfermedad de parkinson no podía cobrar su bonosol debido a que no podía firmar de forma idéntica a la de su carnet de identidad, el personero del banco le exigió que fuera a tramitar ante la oficina de identificación un certificado que acredite la legalidad de su carnet, obligándole a realizar un trámite que no corresponde.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Los DESC específicos de la población adulta mayor boliviana, han sido tomados en cuenta en la elaboración del Proyecto del Ley del Adulto Mayor por ello, la más importante recomendación final que podemos hacer, se refiere a la necesidad de aunar esfuerzos para que esta norma sea aprobada y que contemple en su reglamentación la reformulación de los dispositivos existentes, mejorando su operativización, exigiendo su cumplimiento y sancionando su violación.

También es importante que el Estado boliviano desarrolle programas específicos orientados a atender los problemas de mala documentación,

facilitando la obtención de cédulas de identidad legítimas.

Se recomienda además que el artículo 9 del PI-DESC contemple de manera explícita a las personas adultas mayores como miembros fundamentales de la familia que deben ser considerados, respetados y protegidos.

Cualquier estrategia que intente de manera integral conseguir la vigencia de los derechos económicos sociales y culturales en Bolivia, más aún si se trata de estos derechos para las personas adultas mayores, deberá asumir el reto de tomar en cuenta su diversa realidad cultural y lingüística.

Anexo 2.

CUADRO 1.
MONTO DE RENTAS DE PERSONAS MAYORES DE 60 AÑOS

Monto de las rentas en Bs.	ÁREA RURAL		ÁREA URBANA		TOTAL
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
Ninguno	20.8	23.5	12.1	23.7	80.1
0 – 1.300	1.2	0.5	8.0	6.1	15.8
1.320 – 3.520	0	0	2.6	0.9	3.5
3.521- + de 5.280	0	0	0.3	0	0.3
Total con renta	1.2	0.5	10.9	7.0	19.6

Cuadro elaborado en base a datos proporcionados por INE – MECOVI 2000

CUADRO 2
PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR NIVEL DE POBREZA

	Pobreza Moderada	Indigente	Marginal	Total pobreza
Población total	34	22	3	59
Menores de 15 años	38	24	3	65
Mayores de 60 años	27	30	6	63

Cuadro elaborado en base a datos de Instituto Nacional de Estadística: 2003. Pág. 22 - 23

CUADRO 3
POBLACIÓN DE 60 AÑOS O MÁS, PORCENTAJE DE INGRESOS RECIBIDOS,
SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA 1997

	Sólo por jubilación o renta	Jubilación o o renta y trabajo	Sólo por trabajo	No recibe ni jubilación o renta ni por trabajo	Total
Urbana	21.9	4.4	34.3	39.4	100
Rural	2	1.6	59.2	37.2	100

Tabla elaborada en base a datos de CELADE: Envejecimiento y Desarrollo. 2002

Políticas Públicas dirigidas a la población adulta mayor.

POLÍTICAS

País	Planes	Instancias Operadoras	Balance
Bolivia	Plan Nacional del Adulto Mayor	La ley 1886 de Derechos y Privilegios, el Seguro Médico de Vejez y el régimen de descuentos, tiene un reglamento que define la estructura operativa, las prestaciones y el financiamiento del Seguro Médico de Vejez y el régimen de descuentos.	AGENDADO, se ha visibilizado el tema pero no existen ejecución de planes y programas.

NORMATIVIDAD

País	Marco Constitucional	Leyes	Defensor del Pueblo ¹	Reglamentos/Resoluciones	Balance
Bolivia	Considera a las PAM desde la Seguridad Social y el sistema de pensiones que sólo representan el 28% de la Población Adulta Mayor. La CPE no considera la discriminación por edad	Decreto Supremo 23455, que nunca fue reglamentado, ni aplicado. DS. Que oficializa la celebración del Día del Adulto Mayor 26 de Agosto. Decreto Supremo 259599 Instituye el "Plan Nacional del Adulto Mayor" -	Vela por la vigencia y el cumplimiento de los Derechos y garantías de las personas frente al sector público, vela igualmente por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos. Constitución Política Art. 128.	El Seguro Médico de Vejez tiene un reglamento que define la estructura operativa, las prestaciones y financiamiento.	AGENDADO

BALANCE GENERAL SOBRE DERECHOS

País	Independencia	Participación	Autorealización	Atención	Dignidad	Balance
Bolivia	Bono Solidario Sistema de Jubilación	Existen redes de personas mayores locales y una Red Nacional donde convergen todas pero en proceso se fortalecimiento.	No existen planes y proyectos desde el Estado que apoyen iniciativas de las PAM	Seguro Médico Gratuito de Vejez.	Ley 1886 de Derechos Y Privilegios	AGENDADO

¹ Se había consignado en el Cuadro el ítem **Códigos**; al no existir en ningún país esta referencia, se ha considerado el rol del Defensor del Pueblo como institución encargada de velar por la validez y ejercicio de derechos.

INFORME SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR EN BOLIVIA



Autor: FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORAS DEL HOGAR DE BOLIVIA - FENATRAHOB
ÁREA MUJER IDENTIDAD Y TRABAJO - FUNDACIÓN SOLÓN

Introducción

El 10 de Mayo de 2001, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales emitió un documento de Recomendaciones al Estado boliviano en el que, a tiempo de sugerir dar prioridad a los derechos humanos de las mujeres, recomienda de manera específica superar los mecanismos de discriminación jurídica a las trabajadoras del hogar, buscar formas de superar la discriminación racial y de género que profundizan la situación de discriminación a sus derechos humanos y en particular encontrar mecanismos para evitar la discriminación a las niñas o a las "criaditas".

El presente es un resumen del informe sobre la situación de los derechos humanos de las trabajadoras del hogar asalariadas en Bolivia, preparado por la Fundación Solón y la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar de Bolivia (FENATRAHOB) a cuatro años de emitido ese documento de recomendaciones y dos años después de la aprobación de la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar.

Información General

El trabajo doméstico asalariado en Bolivia, es básicamente realizado por mujeres indígenas y pobres que en la mayoría de los casos son fruto de la masiva migración desde las zonas rurales a los centros urbanos desatada por el tradicional abandono estatal al ámbito rural. A este fenómeno se ha sumado en los últimos años la creciente pobreza en los cordones periféricos urbanos que ha movido a miles de mujeres de estos barrios a buscar la alternativa en el trabajo doméstico a tiempo completo o por horas. El último Censo Nacional realizado el año 2000, establece un incremento en el número de trabaja-

doras del hogar de Bolivia que con anterioridad a este registro eran estimadas en alrededor 113.000. A la fecha se calcula oficialmente que las trabajadoras del hogar en Bolivia suman 132.110; se trata de la tercera fuerza laboral femenina en el país y su importancia en la sociedad boliviana no es sólo numérica, ya que el trabajo que realizan cubre actividades sociales y económicas que inciden en la reproducción biológica, la reproducción social y la reposición de la fuerza de trabajo de la población.

Así, las implicaciones sociales, económicas y culturales de la situación de las trabajadoras del hogar asalariadas son de gran relevancia cuando hablamos de la cultura de los derechos humanos en el país, puesto que al desarrollar su trabajo en la unidad básica de la sociedad -la familia; el ejercicio de sus derechos será determinante para la conformación de ciertos valores sociales: en particular los relacionados con las relaciones interétnicas, así como la equidad de género en el trabajo doméstico.

Las trabajadoras del hogar están en todos los departamentos y ciudades del país y su edad oscila entre los 7 y los 85 años; según datos proporcionados por entidades del Estado (DAG. Min. Des. Humano, 1995, INE, 2005) la mayoría de ellas está concentrada entre los 17 y los 26 años; las niñas y jóvenes que trabajan en este oficio están entre los 12 y 14 años de edad y realizan trabajos de cuidado de menores, limpieza, ayudantes, abandonando generalmente sus estudios. También se estima que hay aproximadamente 8.000 trabajadores hombres en este rubro. Estas trabajadoras/es realizan trabajos de cocina, limpieza y cuidados del hogar, lavado y planchado de ropas, cuidado de niños, cuidado de plantas y animales, trabajos de jardinería, cuidado de personas mayores, etc.

El deterioro de los derechos laborales para amplios sectores de trabajadores en el país, generalizado en los últimos años, tiene su expresión en la realidad laboral de estas trabajadoras aún con mayor fuerza. Sus problemas más críticos son:

- La falta de delimitación en su horario de trabajo.
- Baja existencia en la cultura patronal del respeto a sus descansos, a su tiempo libre, a su privacidad.
- Falta de valoración como personas y como trabajadoras probablemente como fruto de la discriminación racial y de género generalizada.
- Falta de respeto a su cultura de origen en los lugares de trabajo.
- Malas condiciones de vivienda y alimentación en los lugares de trabajo.
- Dificultades en el acceso a la educación.
- Mayores riesgos ante el acoso sexual por tratarse de trabajadoras "cama adentro", que tienen poco control y decisión sobre su vida privada.
- Mayor peligro para niñas y niños en este trabajo en cuanto a no gozar de sus derechos.

Estudios diversos señalan que estas violaciones a sus derechos están relacionados con la profunda desvalorización y discriminación del trabajo femenino así como con la generalizada discriminación racial y cultural (Gill, 1995, Peredo, 1995, 1999, 2000, Garcia Castro y Chaney, 1998).

La Ley de Regulación del Trabajo Asalarado del Hogar/Ley N° 2450

Hasta el año 2000, cuando se hablaba de la protección legal que ofrecía el Estado boliviano a estas trabajadoras debíamos referirnos a la Ley General del Trabajo vigente desde 1942, que es protectora y expresa los principios fundamentales del derecho del trabajo. Esta Ley contenía el capítulo "Los Domésticos" (Título II, artículos 36 al 40) referido a los derechos de las trabajadoras domésticas, que, contrariamente al conjunto de disposiciones establecidas para otros trabajadores y trabajadoras en esta ley, establecía medidas claramente discriminatorias y con un sesgo que avalaba el sistema de servidumbre:

- Aceptaba una jornada laboral de 16 horas diarias de trabajo
- Establecía un asueto o salida de sólo 6 horas semanales
- Reducía los beneficios sociales a la mitad de los que perciben los demás trabajadores
- Aceptaba el trabajo nocturno para enfermeras y trabajadoras domésticas como excepción a la norma.
- Las vacaciones eran de 10 días anuales, así pasen 20 años de trabajo. Otros trabajadores tienen este beneficio de manera progresiva hasta 30 días, dependiendo de los años de servicio.
- Contenía una terminología discriminatoria hacia las trabajadoras utilizando la palabra "los domésticos" .

Por ello, la Federación de Trabajadoras del hogar de Bolivia, junto al Comité Impulsor de la Ley (un comité interinstitucional), demandaron por casi 12 años una nueva ley que finalmente en Marzo del año 2003 fue aprobada por el congreso nacional y promulgada en Abril de ese año por el Poder Ejecutivo, anulando así los contenidos del Capítulo "Los Domésticos" de la Ley General del Trabajo y proporcionando una mayor equidad en los derechos laborales de estas trabajadoras. Esta demanda fue recogida por el Comité de Derechos Económicos y Sociales del PIDESC e incorporada en sus recomendaciones al Estado boliviano en el 2000.

¿Cuáles son los aspectos positivos que ha incorporado esta nueva legislación?

- En primer lugar dar cumplimiento a una de las recomendaciones centrales del Comité de Derechos Económicos y Sociales del PIDESC al Estado boliviano que enfatiza el hecho de que se debe superar la discriminación "de jure" que se practica en Bolivia con respecto a estas trabajadoras y la marca como una contradicción entre los compromisos asumidos por el Estado y su práctica reclamando equidad en el tratamiento legal del sector y reconociendo sus derechos salariales, al descanso, a beneficios sociales y condiciones de contratación y despido.
- Establece con mayor claridad deberes y derechos de trabajadoras y empleadores según los

principios de equidad, no discriminación, igualdad, respeto mutuo y justicia social.

- Establece el salario mínimo nacional para el sector de manera explícita.
- Establece un régimen de jornada laboral, vacaciones y descansos más equitativo y justo que la anterior ley determinando una jornada de 8 horas diarias para quienes trabajan bajo el sistema "cama afuera" y 10 horas diarias para quienes trabajan bajo el sistema "cama adentro".
- Busca igualar las condiciones de contratación y despido a la que gozan otras trabajadoras como parte de su derecho humano laboral.
- Incluye el derecho a la seguridad social y los beneficios sociales como el finiquito y el aguinaldo, aunque no reglamenta la jubilación por las propias limitaciones del sistema de seguridad social en el país.
- Incorpora un artículo (21 – g) que obliga a los empleadores respetar la identidad cultural de las y los trabajadores doméstico, el mismo que recoge una de las demandas y necesidades más sentidas del sector.
- Incorpora una terminología en el marco del respeto y las reivindicaciones de las trabajadoras del hogar refiriéndose a ellas como tales ya no como "domésticas" superando las limitaciones de la anterior ley y respondiendo a una de las reivindicaciones del sector.

Resistencias de la sociedad a los contenidos de equidad

Esta propuesta sin embargo, encontró una enconada resistencia en ciertos ámbitos políticos, grupos de empleadores y empleadoras, medios de comunicación, e incluso en algún que otro legislador. Comentarios como: "las empleadas son gente ignorante, no van a entender las leyes" ó "es una ley conflictiva y al aumentar derechos vamos a crear un fenómeno de despidos y desempleo para estas mujeres" se hicieron frecuentes. Incluso algunas empleadoras repitieron el conocido argumento: "y qué de nosotras, las

mujeres que no tenemos ingresos suficientes, ¿ya no vamos a tener siquiera el "derecho" a tener una empleada en la casa?"

A pesar de los reclamos de estos sectores retrógrados, la ley se impuso; al mismo tiempo la FENATRAHOB reportó mayores amenazas de despido por parte de las empleadoras que finalmente no se cumplieron y mayores debates en los medios poniendo de manifiesto la resistencia desde algunos grupos empleadores de la clase media a aceptar la Ley. Sin embargo poco a poco este debate quedó silenciado y la nueva denominación de las trabajadoras del hogar, su identidad y sus derechos empezaron paulatinamente a respetarse. Uno de los primeros impactos fue una mayor presencia de casos denunciados de maltrato, incumplimiento de obligaciones patronales y demandas por falta de pago en el Ministerio de Trabajo; tanto la FENATRAHOB como otras instituciones del Comité Impulsor de la Ley reportaron una mayor demanda de las trabajadoras del hogar para apoyar estas iniciativas, se dieron también mayores consultas por parte de empleadores para cumplir la ley y seguir los nuevos procedimientos.

El rol del Estado en el cumplimiento de la ley

También se dieron reacciones a nivel institucional: el Viceministerio de Asuntos de la Mujer elaboró un Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de la Mujer (2004-2007) en el que las trabajadoras del hogar asalariadas constituyen un componente importante. El ministerio de Trabajo por su parte convocó y fue parte de algunas reuniones relacionadas a la reglamentación del seguro de salud estipulado en la ley recientemente aprobada. Durante el primer año se realizaron varios talleres con participación de entidades del Estado para la reglamentación del Seguro de Salud establecido en la Ley.

La Defensoría del Pueblo y el CEDLA, instituciones del Comité Impulsor han contribuido con dos estudios matemáticos actuariales para facilitar el proceso de seguridad en salud, la Caja Nacional de Seguridad Social por su parte ha participado de varias reuniones para proceder a la afiliación pero han concluido en un estudio

matemático actuarial de esta institución que el seguro de salud para las trabajadoras del hogar asalariadas podría causarles un déficit.

Se han realizado diferentes esfuerzos para garantizar el cumplimiento de la ley. Sin embargo, dada la magnitud de la problemática: es decir más de 130.000 trabajadoras, entre las cuales existen numerosas menores de edad y niñas con una problemática muy específica marcada por una profunda discriminación racial y de género, con una fuerte cultura de servidumbre y ausencia de derechos, podemos afirmar que la reacción del Estado en términos de asignar recursos, instrumentos y personal para la vigilancia al cumplimiento de la nueva norma ha sido insuficiente. Es decir se precisa aún un mayor esfuerzo para hacer respetar los derechos humanos de estas trabajadoras.

No ha habido –probablemente por falta de recursos- grandes campañas informativas desde el Estado sobre los contenidos de la ley aparte de las que han hecho las instituciones de la sociedad civil. No ha habido una vigilancia hacia los operadores de la ley. Tanto la FENATRAHOB como la propia Defensoría del Pueblo han constatado que los inspectores de trabajo, funcionarios del Ministerio de Trabajo encargados de recibir las demandas, quejas y problemas concretos entre empleadores y trabajadoras manejan frecuentemente información distorsionada sobre la nueva ley. Por ello las instituciones del Comité Impulsor de la Ley, en particular la Defensoría del Pueblo han realizado algunos talleres con estos funcionarios, de manera muy acertada; sin embargo se trata de una iniciativa con alcance parcial, dado que no obedece a políticas públicas estatales sostenidas desde el Estado. Tampoco han habido intervenciones oportunas del Estado en los momentos álgidos del debate cuestionando la legitimidad de la ley, ni en relación a la discriminación racial y de género que se evidencia en diferentes situaciones de incumplimiento de la Ley.

Un balance realizado a fines de 2004 entre dirigentes de la FENATRAHOB y miembros del Comité Impulsor, señala que luego de un primer impulso de la Ley en la que la situación de las trabajadoras mejoró cualitativamente y sobre

todo muchas de ellas tomaron la confianza de defender sus derechos, denunciarlos y retomar confianza en las instituciones del Estado, más adelante la fuerza de la ley se ha ido debilitando por la falta de un apoyo sostenido e interinstitucional desde el Estado.

Algunas conclusiones

El aspecto que más ha determinado una situación de estancamiento de la ley es el fuerte racismo y cultura de servidumbre que aún persiste en la sociedad; la dramática brecha que existe entre el goce de los derechos de ciudadanía de unas y otras mujeres, de unos y otros grupos sociales y que encuentra justificaciones en la pobreza, en las diferencias étnicas y en los roles de género. En el colectivo social existe la idea de que las trabajadoras del hogar “están finalmente mejor en esa situación –aunque discriminatoria- a que en la miseria del campo” .

Otro aspecto importante de mencionar es el todavía débil papel del Estado, de las instituciones estatales de manera coordinada y estratégica en el cumplimiento de la ley y – de manera probablemente inconciente- dejar que sean las organizaciones de la sociedad civil las que garanticen su cumplimiento cuando es deber del Estado el garantizar con todos sus recursos el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Si bien han habido iniciativas importantes como el Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de la Mujer (2004-2007), u otras iniciativas aisladas, los esfuerzos y la asignación de recursos humanos e institucionales no ha sido suficiente y precisan de un enfoque más integral.

Nos parece importante también mencionar que el deterioro de los derechos laborales de los otros sectores incide en la efectivización de los derechos de las trabajadoras del hogar. Pues si de conjunto los derechos laborales no se respetan y lo que prima es la lógica de la “demanda y la oferta”, es de esperar que importantes avances en el campo legislativo como el caso de la Ley Nº 2450 se conviertan en letra muerta frente las prácticas dominantes de una sociedad que aún cobija prácticas de servidumbre, discriminación racial y de género.

INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN LAS MESAS DEPARTAMENTALES PARA VALIDACIÓN DEL INFORME ALTERNATIVO PIDESC - 2005

No	INSTITUCIÓN	DPTO
1	ALDEAS INFANTILES SOS	Tarija
2	SEDUCA	Tarija
3	CORAZÓN DE MARÍA	Tarija
4	ASOCIACIÓN DE REPORTEROS	Tarija
5	PROGRAMA GUADALQUIVIR	Tarija
6	AMÉRICA VERDE	Tarija
7	PROMUTAR	Tarija
8	JAINA	Tarija
9	FEDERACIÓN DE MAESTROS URBANOS	Tarija
10	SINDICATO DE TRABAJADORAS DEL HOGAR	Tarija
11	MOVIMIENTO DE LOS DESOCUPADOS	Tarija
12	DIRECCIÓN DE GÉNERO, GENERACIONAL Y FLIA – HAM	Tarija
13	FEDERACIÓN DE GREMIALES	Tarija
14	AMUPEI	Tarija
15	CIES	Tarija
16	HRSTDD	Tarija
17	HUSJDD	Tarija
18	ECAM	Tarija
19	FORO POLÍTICO DE MUJERES	Tarija
20	COMEDOR NIÑOS DE LA CALLE	Tarija
21	CAMPAÑA 28 DE SEPTIEMBRE	Tarija
22	EDMUTAT	Tarija
23	TEAPRO	Tarija

No	INSTITUCIÓN	DPTO
24	CENTRO SOCIAL SOS	Tarija
25	COLEGIO SOS TARIJA	Tarija
26	MUJERES EN ACCIÓN	Tarija
27	ALIANZA BOLIVIANA POR LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA	Tarija
28	AIC – Asociación Internacional de Caridad	Trinidad
29	PASTORAL FAMILIAR	Trinidad
30	UNIVERSIDAD UTB	Trinidad
31	FENATRAHOB	Trinidad
32	POLICÍA TÉCNICA JUDICIAL	Trinidad
33	JAM	Trinidad
34	FDMERB	Trinidad
35	MUJERES LÍDERES	Trinidad
36	SINDICATO 20 DE AGOSTO	Trinidad
37	SEDUCA BENI	Trinidad
38	AIS –BENI	Trinidad
39	FSTUCB	Trinidad
40	COMITÉ DE VIGILANCIA	Trinidad
41	JUZGADO NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE	Trinidad
42	ESTUDIANTE PARTICULAR	Trinidad
43	AMUPEI – BENI	Trinidad
44	JUNTA ESCOLAR JAM	Trinidad
45	FEJUVE – TRINIDAD	Trinidad
46	APDH –BENI	Trinidad
47	PREFECTURA BENI	Trinidad
48	PDCR – II	Trinidad
49	SINDICATO DE LA PRENSA DE TRINIDAD	Trinidad
50	COB	Trinidad
51	OTB UEJAM	Trinidad

No	INSTITUCIÓN	DPTO
52	CEJIS	Trinidad
53	ASOCIACIÓN DE MOTOTAXISTAS 18 DE NOVIEMBRE	Trinidad
54	COLEGIO DE TRABAJADORAS SOCIALES	Trinidad
55	CATÓLICAS POR EL DERECHO A DECIDIR - BENI	Trinidad
56	FEDERACIÓN DE CAMPESINOS	Trinidad
57	SINDICATO CAMPESINO PUERTO VARADOR	Trinidad
58	CEPROLAI	La Paz
59	FORO POLÍTICO DE MUJERES LA PAZ	La Paz
60	ABOPANE	La Paz
61	CTEUB	La Paz
62	COMUNIDAD EQUIDAD	La Paz
63	GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ	La Paz
64	ADESPROC	La Paz
65	FUNDACIÓN LA PAZ	La Paz
66	DEFENSOR DEL PUEBLO	La Paz
67	UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE ASIS	La Paz
68	FORO POLÍTICO NACIONAL	La Paz
69	ASOCIACIÓN MAS VIDA	La Paz
70	RED ADA	La Paz
71	FEDERACIÓN DE MAESTROS JUBILADOS	La Paz
72	CENTRO DE PROMOCIÓN DE LA MUJER GREGORIA APAZA	La Paz
73	IPAS BOLIVIA	La Paz
74	RENASEH – RED NACIONAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	La Paz
75	CAPACITACIÓN EN DERECHOS CIUDADANOS	La Paz
76	CONALPEDIS	La Paz
77	WIÑAY	La Paz
78	MECANISMO DEPARTAMENTAL DE CONTROL SOCIAL	La Paz
79	CCF BOLIVIA	La Paz

No	INSTITUCIÓN	DPTO
80	COBOPDI	La Paz
81	CENTRO DE ESTUDIOS ZARATE WILLCA – EL ALTO	La Paz
82	CARE BOLIVIA	La Paz
83	CONMERB	La Paz
84	DNI – LA PAZ	La Paz
85	COORDINADORA DE LA MUJER	La Paz
86	PASTORAL DE MOVILIDAD HUMANA – ACNUR	La Paz
87	UNICEF	La Paz
88	FORO POLÍTICO DE MUJERES EL ALTO	La Paz
89	CISTAC	La Paz
90	CEPAS –CARITAS	La Paz
91	ASE	Chuquisaca
92	ALDEAS INFANTILES SOS SUCRE	Chuquisaca
93	APDH – CHUQUISACA	Chuquisaca
94	BRIGADA PARLAMENTARIA	Chuquisaca
95	CARE CHUQUISACA	Chuquisaca
96	PASTORAL SOCIAL CARITAS CHUQUISACA	Chuquisaca
97	CASA JOVEN CENTRO JUANA	Chuquisaca
98	CIES CHUQUISACA	Chuquisaca
99	DEFENSOR DEL PUEBLO CHUQUISACA	Chuquisaca
100	FEDERACIÓN DE TRABAJADORES UNIVERSITARIOS	Chuquisaca
101	FEDERACIÓN DE TRABAJADORES FABRILES	Chuquisaca
102	FEDERACIÓN DE MAESTROS URBANOS	Chuquisaca
103	FEDERACIÓN DE TRABAJADORES EN SALUD	Chuquisaca
104	UNISUR	Chuquisaca
105	HONORABLE ALCALDÍA CHUQUISACA	Chuquisaca
106	CENTRO JUANA AZURDUY DE PADILLA	Chuquisaca
107	STAUSFXCH	Chuquisaca

No	INSTITUCIÓN	DPTO
108	SEDES CHUQUISACA	Chuquisaca
109	MARIE STOPES	Chuquisaca
110	CONSULTORA PUKAÑAWI	Chuquisaca
111	IPTK	Chuquisaca
112	HOSPITAL "GEORGE DAENZ"	Chuquisaca
113	PROYECTO SOCIAL	Chuquisaca
114	ADULTOS MAYORES DE CHUQUISACA	Chuquisaca
115	NAYJATS	Chuquisaca
116	HABITAT PARA LA HUMANIDAD	Oruro
117	EDMCB	Oruro
118	DIRECCIÓN DE GÉNERO Y FAMILIA DE URURO	Oruro
119	AMUPEI – URURO	Oruro
120	PASTORAL SOCIAL CARITAS URURO	Oruro
121	APDH – URURO	Oruro
122	SEDUCA – URURO	Oruro
123	RED OLIDDE	Oruro
124	AMPI	Oruro
125	JUANA DE AMÉRICA	Oruro
126	DNI URURO	Oruro
127	CEPROMIN	Oruro
128	CONSEJO OCCIDENTAL DE AYLLUS DE JACHA CARANGAS	Oruro
129	HOGAR DE NIÑOS BETANIA	Oruro
130	SAVE THE CHILDREN	Oruro
131	COMISIÓN MUNICIPAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA – CONCEJO MUNICIPAL	Oruro
132	UNFPA	Oruro
133	ASOCIACIÓN MUNICIPAL DE CONCEJALAS DE URURO	Oruro
134	FORTALEZA	Oruro
135	AMACOR	Oruro

No	INSTITUCIÓN	DPTO
136	CCF - ORURO	Oruro
137	SAYARIY HUARMI – CASA DE LA MUJER	Oruro
138	CIES	Oruro
139	ALDEAS INFANTILES SOS ORURO	Oruro
140	CEIL	Oruro
141	SEDES ORURO	Oruro
142	COMITÉ DE SALUD ORURO	Oruro
143	CEPROK	Oruro
144	FORO EDUCATIVO REGIONAL ORURO	Oruro
145	C – CIMCA	Oruro
146	SEPAS	Potosi
147	ACF	Potosi
148	PRODIS YANAPAKUNA	Potosi
149	EMIN SURBOL	Potosi
150	CENPOSEP	Potosi
151	PRAHP	Potosi
152	AMUPEI POTOSI	Potosi
153	ISCAP	Potosi
154	DESC	Potosi
155	CEBIAE POTOSI	Potosi
156	Movimiento Sin Techo	Potosi
157	AMPU	Potosi
158	UATF	Potosi
159	FEDERACIÓN DE ARTESANOS	Potosi
160	PRO MUJER	Potosi
161	ORGANIZACIÓN BARRIAL SAN ROQUE	Potosi
162	FEDERACIÓN DE MAESTROS JUBILADOS	Potosi
163	PROYECTO NIÑO	Potosi

No	INSTITUCIÓN	DPTO
164	INSEA	Potosi
165	FSUTCOP	Potosi
166	PREFECTURA	Potosi
167	CENTRAL OBRERA DEPARTAMENTAL POTOSI	Potosi
168	CONSEJO DE LAICOS POTOSI	Potosi
169	FEDEARPU	Potosi
170	HDB	Potosi
171	FEDECOMIN	Potosi
172	ISALP	Potosi
173	RADIO IMPERIAL	Potosi
174	CIDECO	Potosi
175	CANAL 9	Potosi
176	COLEGIO TRABAJO SOCIAL	Potosi
177	DISTRITO 12 – VILLA COPACABANA	Potosi
178	ARTESANOS TÉCNICOS	Potosi
179	OFICINA JURÍDICA PARA LA MUJER	Cochabamba
180	DNI CBBA	Cochabamba
181	INFANTE	Cochabamba
182	CIUDADANÍA – AMUPEI	Cochabamba
183	RIC – CBBA	Cochabamba
184	FE Y ALEGRÍA	Cochabamba
185	CERECO	Cochabamba
186	ASOCIACIÓN INTERDISTRITAL DE MUJERES	Cochabamba
187	APDH – CBBA	Cochabamba
188	AMDM	Santa Cruz
189	PRODEME	Santa Cruz
190	UNIÓN DE JUNTAS VECINALES	Santa Cruz
191	DISTRITO 7 VILLA 1ro. DE MAYO	Santa Cruz

No	INSTITUCIÓN	DPTO
192	DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ	Santa Cruz
193	CETT	Santa Cruz
194	CDD – STA. CRUZ	Santa Cruz
195	PASOC	Santa Cruz
196	UTEPSA	Santa Cruz
197	COLECTIVO REBELDÍA	Santa Cruz
198	ASOCIACIÓN DE MUJERES	Santa Cruz
199	APDH – STA CRUZ	Santa Cruz
200	MARIE STOPES	Santa Cruz
201	CEADES	Santa Cruz
202	AIS – STA CRUZ	Santa Cruz
203	OASI	Santa Cruz
204	SEDES	Santa Cruz
205	PREFECTURA	Santa Cruz
206	REDVIHDA	Santa Cruz
207	CASA DE LA MUJER	Santa Cruz
208	COMITÉ IMPULSOR DISTRITO 35 y 36	Santa Cruz
209	JUVENTUD	Santa Cruz
210	CENTRAL OBRERA DEPARTAMENTAL – STA. CRUZ	Santa Cruz
211	DIRIGENTE DE LUZ DE AMÉRICA	Pando
212	DIRIGENTE DE LA COMUNIDAD NUEVA UNIÓN	Pando
213	UNITEL	Pando
214	CICI	Pando
215	DIRIGENTE DE LA COMUNIDAD MANURIPI	Pando
216	DIRIGENTE DE LA COMUNIDAD SAN PEDRO DE BOLPEBRA	Pando
217	IDSA PANDO	Pando
218	DIRIGENTE DE LA COMUNIDAD JOSE MANUEL PANDO	Pando
219	DIRIGENTE DEL MUNICIPIO BELLA FLOR	Pando

No	INSTITUCIÓN	DPTO
220	DIRIGENTE DE LA COMUNIDAD VILLA ROJAS	Pando
221	DIRIGENTE DE LA COMUNIDAD MARAVILLA	Pando
222	DIRIGENTE DE LA COMUNIDAD LAS PIEDRAS – MADRE DE DIOS	Pando
223	DIRIGENTE COMUNIDAD SANTA FE	Pando
224	DIRIGENTE COMUNIDAD CANAHAN – BOLPEBRA	Pando
225	DIRIGENTE COMUNIDAD VILLA FÁTIMA	Pando
226	DIRIGENTE COMUNIDAD NUEVA ESPERANZA	Pando
227	DIRIGENTE COMUNIDAD SANTA MARÍA	Pando
228	DIRIGENTE COMUNIDAD PUERTO RICO	Pando
229	DIRIGENTE COMUNIDAD SANTA ROSA – ABUNÁ	Pando
230	DIRIGENTE COMUNIDAD PALMAR – BUYAYO	Pando
231	DIRIGENTE COMUNIDAD GONZALO MORENO	Pando
232	DIRIGENTE COMUNIDAD LOMA ALTO VILLANUEVA	Pando
233	DIRIGENTE COMUNIDAD BLANCA FLOR	Pando
234	DIRIGENTE COMUNIDAD CARAMANO	Pando
235	DIRIGENTE COMUNIDAD PORVENIR – AGUA RICA	Pando
236	DIRIGENTE COMUNIDAD CASTAÑERA	Pando



**COMUNIDAD DE DERECHOS
HUMANOS**



**Unión Europea
Programa Andino de
Derechos Humanos y Democracia
2002-2005**

