



Comisión Andina
de Juristas

GRUPOS EN SITUACIÓN DE ESPECIAL PROTECCIÓN EN LA REGIÓN ANDINA

DOCUMENTO DE PROPUESTA TECNICA

El Derecho al Trabajo Comunitario de los Pueblos Indígenas y las Garantías para su Ejercicio en Bolivia

VERSIÓN FINAL

La Paz, Julio
2009

EL DERECHO AL TRABAJO COMUNITARIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS GARANTÍAS PARA SU EJERCICIO EN BOLIVIA

DOCUMENTO DE PROPUESTA TÉCNICA

1. **Presentación.**
2. **Pauta metodológica para la elaboración de la propuesta.**
3. **Evaluación inicial.**
 - 3.1. Visión histórica del trabajo como derecho en Bolivia.
 - 3.1.1. La concepción del trabajo como actividad comunitaria.
 - 3.1.2. La concepción del trabajo individual subordinada a un superior.
 - 3.2. Contexto político y social de Bolivia.
 - 3.3. El Derecho al Trabajo de los Pueblos Indígenas en Bolivia.
 - 3.4. Entidades Estatales con competencias vinculadas a la propuesta.
 - 3.4.1. Ministerio de Trabajo, Empleo y Provisión Social.
 - 3.4.2. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.
 - 3.4.3. Ministerio de Planificación del Desarrollo.
 - 3.4.4. Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
 - 3.4.5. Ministerio de Justicia.
 - 3.5. Planes Sectoriales relevantes para la propuesta.
 - 3.5.1. Plan Nacional de Desarrollo (PND).
 - 3.5.2. Plan Sectorial de Desarrollo Productivo y Empleo Digno.
 - 3.5.3. Plan Nacional de Derechos Humanos.
 - 3.5.4. Políticas de Revolución Rural, Agraria y Forestal.
4. **Estándar Internacional Referencial.**
 - 4.1. Enfoque universal del derecho al trabajo.
 - 4.2. Enfoque intercultural del derecho al trabajo.
5. **Propuesta de Política Pública.**
 - 5.1. Descripción de la propuesta.
 - 5.2. Decisiones sugeridas.
6. **Anexo: Cuadro referencial sobre labores realizadas por comunidades indígenas y circunstancias en las que se desarrollan según zona geográfica.**

EL DERECHO AL TRABAJO COMUNITARIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS GARANTÍAS PARA SU EJERCICIO EN BOLIVIA

1. Presentación

El derecho al trabajo está reconocido y protegido internacionalmente a través de diversos instrumentos internacionales, como convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tratados universales y regionales en materia de derechos humanos, declaraciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) y normas supranacionales de la Comunidad Andina (CAN); los cuales constituyen una fuente importante para la interpretación del contenido de este derecho y el establecimiento de estándares internacionales que obligan a los Estados a adoptar medidas para su efectivo respeto.

El Convenio 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, y su *Guía sobre la Eliminación de la Discriminación de los Pueblos Indígenas y Tribales* en esta materia, distinguen dos modalidades de trabajo: el empleo y la ocupación. Es decir, el Convenio no se restringe al reconocimiento del empleo asalariado, sino también del trabajo independiente y por cuenta propia¹.

El mencionado Convenio de la OIT se refiere al empleo cuando existe una relación de dependencia con un empleador; y, a la ocupación, al referirse al comercio, profesión o tipo de trabajo realizado por un individuo, independientemente del ramo de actividad económica o la situación profesional del trabajador. Bajo esta definición, las ocupaciones tradicionales practicadas por los pueblos indígenas, como la agricultura de subsistencia, la producción artesanal o la caza, entre otras, son ocupaciones también cubiertas por este Convenio.

Asimismo, los Estados, al haber ratificado el *Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes*, asumen la obligación internacional de adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos indígenas, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, entre otros. La misma disposición ha sido recogida por la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* aprobada por la Asamblea General de esta organización internacional el año 2007.

En el ámbito supranacional, el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina tiene Decisiones (normas jurídicas supranacionales) que impactan colateralmente en la protección del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas. A modo de ejemplo, la Decisión 391 de julio de 1996 que contiene el Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos², reconoce expresamente los derechos y la facultad para decidir de las comunidades indígenas sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados³, incluyendo formas de producción o organización del trabajo.

¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Eliminación de la Discriminación de los pueblos indígenas y tribales en materia de empleo y ocupación. Guía sobre la Convención Número. 111 de la OIT*. Ginebra, 2007; p.9.

² COMUNIDAD ANDINA. Decisión 391.

³ COMUNIDAD ANDINA. Decisión 391. Art. 7.

Así también, la Decisión 486 que contiene el Régimen Común sobre Propiedad Industrial, obliga a los Países Miembros a asegurar que la protección conferida a los elementos de la propiedad industrial se conceda salvaguardando y respetando los conocimientos tradicionales de sus comunidades indígenas. En tal virtud, la concesión de patentes que versen sobre invenciones desarrolladas a partir de material obtenido de dicho patrimonio o dichos conocimientos está supeditada a que ese material haya sido adquirido de conformidad con el ordenamiento jurídico internacional, comunitario y nacional⁴.

Asimismo, través de esta Decisión, de similar manera que en la anterior, los Países Miembros reconocen el derecho y la facultad para decidir de los pueblos indígenas sobre sus conocimientos colectivos, que incluyen las formas de organización del trabajo.

Por su parte, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos tiene un capítulo específico referido a los pueblos indígenas originarios de nuestra Subregión, a través del cual se reafirma el compromiso de la Comunidad Andina con la garantía y el respeto del derecho de los pueblos originarios a mantener y desarrollar sus identidades y costumbres en lo cultural, espiritual, político, económico y jurídico, y entre otros, a formular sus propios planes de desarrollo sostenible.

De los cuatro Países Miembros de la Comunidad Andina, Bolivia es el país que cuenta con el mayor porcentaje de personas indígenas. De los 8'054.169 de habitantes, el 62,2% son indígenas distribuidos en 37 pueblos⁵ y su población afectada por la pobreza asciende a aproximadamente al 60%⁶, constituyendo esta realidad uno de los principales motivos por los cuales las organizaciones comunitarias indígenas han sufrido en cierta medida desestructuración y debilitamiento de su organización interna¹.

En este contexto, y de conformidad con la normativa internacional y supranacional sobre la materia, Bolivia, en el ámbito constitucional, reconoce las autonomías indígenas, y con ello la personería jurídica de los pueblos indígenas originarios de Bolivia y su derecho a la libre determinación política, económica y jurídica como entes colectivos; al disponer que estos pueblos ejercerán sus propias normas y formas de organización.

En lo relacionado específicamente con el derecho al trabajo, esta Carta Magna lo ubica en la sección III del Capítulo 5 de los Derechos Económicos y Sociales, reconociendo expresamente **todas las formas de trabajo**. Asimismo, en su artículo 47.II dispone el compromiso de crear un régimen de protección especial para las trabajadoras y los trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales, por cuenta propia, y gremialistas en general, el cual implica la asignación preferente de recursos económicos financieros para incentivar su producción; y en el inciso III del citado

⁴ COMUNIDAD ANDINA. Decisión 486. Art. 3.

⁵ Fuente: SISPP: <http://www.sisppi.org/redatam/PRYESP/SISPP>. Ver: PLAZA, Asdrubal. Integración con participación decisoria de los pueblos indígenas. En: SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA (edit.). Los Pueblos Indígenas y la Integración Andina. Primer Foro de Intelectuales e Investigadores Indígenas. Lima, 4, 5 y 6 de julio de 2007. Lima: SGCAN, 2008.

⁶ Ver: BOLIVIA: INDICADORES DE POBREZA MODERADA, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA, 1999 - 2006. Disponible en: <http://www.ine.gov.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC3060101.HTM>.

artículo, el Estado se compromete a proteger, fomentar y fortalecer las formas comunitarias de producción. Por consiguiente, el Estado boliviano estaría reconociendo constitucionalmente el derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas. No obstante, se requiere aún la adopción de leyes, reglamentos sectoriales y políticas públicas que tengan por finalidad garantizar la realización de actividades tradicionales y otras practicadas de manera comunitaria por los pueblos indígenas, como parte del efectivo respeto de su derecho al trabajo comunitario.

En este sentido, la Comisión Andina de Juristas, en el marco del Proyecto Grupos en Situación de Especial Protección, ha desarrollado una propuesta técnico-jurídica que tiene por objetivo identificar la políticas públicas que se requieren para que el Estado garantice el ejercicio del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas con un enfoque de derechos humanos, incluidos el derecho al desarrollo y a la identidad cultural.

En conformidad con el respeto del derecho al desarrollo⁷ de los pueblos indígenas⁸, la presente propuesta incorpora lineamientos de acción elaborados por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)⁹. Asimismo, respetando el derecho a la identidad cultural, se limita a recomendar a actores del Estado adoptar acciones que garanticen el ejercicio del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas, sin desconocer la regulación interna de las condiciones de trabajo que los pueblos indígenas establecen en conformidad con sus propias normas.

2. Pauta metodológica para la elaboración de la propuesta

La elaboración de la presente propuesta ha seguido las siguientes pautas:

- Identificación de las tendencias del trabajo de los pueblos indígenas a través una breve revisión histórica de Bolivia¹⁰.
- Análisis de la normativa constitucional y legal del derecho boliviano, a fin de evaluar el grado de reconocimiento del derecho al trabajo y su alcance a los pueblos indígenas, a partir de un enfoque de derechos.
- Precisión de los estándares internacionales y supranacionales a los cuales debería ajustarse el accionar del Estado para garantizar a los pueblos indígenas el ejercicio de su derecho al trabajo comunitario.
- Propuesta de una serie de acciones que requieren la adopción de decisiones de actores del Estado para garantizar el ejercicio del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas en Bolivia.

⁷ La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas define al derecho al desarrollo como: *'un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él'*.

⁸ Ver: GÓMEZ, Felipe. Los pueblos indígenas como sujetos del derecho al desarrollo. En: BERRAONDO, Mikel. Pueblos indígenas y derechos humanos. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006.

⁹ CONFEDERACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS DE BOLIVIA. Plan Estratégico 2007-2013. La Paz: CIDOB, 2008.

¹⁰ Cuando hablamos a historia boliviana nos estamos refiriendo principalmente a las etapas, incaica, colonial y republicana.

Para la elaboración de la propuesta se recurrió principalmente a referencias bibliográficas y fuentes normativas. Asimismo, se hicieron consultas a personas vinculadas al tema objeto de la propuesta.

3. Evaluación inicial

3.1. Visión histórica del trabajo como derecho en Bolivia

Como resultado de un análisis histórico del trabajo en Bolivia, se ha logrado distinguir la convivencia de dos concepciones distintas y la predominancia de una sobre otra a partir de acontecimientos históricos importantes. Estas dos concepciones son:

3.1.1. *La concepción del trabajo como actividad comunitaria.*

Las referencias encontradas sobre esta concepción del trabajo están vinculadas al estilo de vida de los pueblos andinos, cuya característica principal es el *ayllu* como forma comunitaria de organización y trabajo de la tierra.

Un acontecimiento importante frente al trabajo de la tierra se produce por el dominio incaico mediante el cual el territorio se distribuye en tierras del Inca, tierras del culto y tierras de las comunidades (*ayllus*). Las comunidades trabajan sus tierras divididas en parcelas (*tupus*) según el número de familias y también trabajan las tierras del Inca y del culto. En este sentido, el *ayllu* es incorporado al sistema económico y social del Incanato.

El trabajo está íntimamente ligado con la tierra debido a que la principal actividad es la agricultura. Siendo la tierra un elemento colectivo, consecuentemente, el trabajo ejercido sobre ella y lo que produzca también era repartido de manera equitativa entre los miembros de la comunidad.

En cuanto a los pueblos no andinos y no identificados con el *ayllu*, ubicados en la zona amazónica y llanos bolivianos, la información que se conoce es que sus principales actividades económicas y de subsistencia eran la caza, la recolección, la pesca y la agricultura artesanal¹¹.

3.1.2. *La concepción del trabajo individual subordinado a un superior.*

La conquista incorpora dos elementos incompatibles con el concepto comunitario de la tierra y el trabajo de los indígenas: la propiedad privada y el trabajo individual subordinado. Asimismo, introduce el concepto del dinero como medio para intercambio de bienes o servicios.

Conjuntamente con esta concepción de propiedad privada, se realiza una nueva distribución de la tierra, cambiando la división incaica. Las tierras pasaron a ser propiedad del Rey (*realenga*), propiedad de españoles (*capitulaciones* y *repartimientos*), propiedad de la Iglesia (*eclesiástica*) y propiedad de los indígenas (*reducciones*). Las reducciones constituyeron una alternativa para institucionalizar el

¹¹ Ver: LEMA, Ana María y otros. *Pueblos Indígenas de la Amazonía Boliviana* La Paz: 1997. PNUD, TCA, CAF e IFAD., p. 142.

ayllu, pero casi siempre en tierras consideradas poco productivas. El tolerar la continuidad del ayllu como organización social de los indígenas tuvo como objetivo y condición el percibir tributos por el uso de la tierra. En las reducciones, donde la actividad económica por excelencia fue la agricultura, las comunidades conservaron su forma tradicional de vida y uso de tierra¹², pero de manera subordinada.

Según Urquidi, “[...] las relaciones de producción se establecieron sobre la base de la propiedad privada de los medios de producción, a diferencia de la sociedad incaica cuyas relaciones de producción se basaban, fundamentalmente, en la propiedad social de dichos medios de producción”¹³. En este sentido, se impuso una nueva forma de producción, con una nueva división del trabajo e intercambio monetario de productos. A pesar de ello, las actividades comunitarias tradicionales de los pueblos indígenas, principalmente de los andinos, coexistieron durante la Colonia, pero evidentemente debilitados y no consideradas como trabajo.

En lo concerniente a las poblaciones del oriente boliviano, se dice que la Colonia y todas sus instituciones llegaron a la zona amazónica y a los llanos en forma tardía y no fue una réplica exacta del régimen instaurado en la región andina. Fue a mediados del siglo XVIII, que se iniciaron las misiones religiosas en el territorio actualmente boliviano. Según datos encontrados, las poblaciones evangelizadas se dedicaban a la agricultura, ganadería y a la artesanía¹⁴.

Podemos entonces indicar que las labores de trabajo comunitario propio de los pueblos originarios de Bolivia subsistieron y sólo con una regulación tributaria. Además, los miembros de los pueblos indígenas fueron sometidos a trabajo subordinado sin una regulación que proteja su condición humana de forma individual.

Por otro lado, con la independencia y la instauración de la República, la situación del trabajo indígena no sufre un cambio sustancial debido a que las acciones emprendidas para mejorarlo estuvieron principalmente orientadas a la regulación del trabajo dependiente (patrón - indígena campesino), y no a la restauración de la propiedad colectiva de la tierra como elemento fundamental para el trabajo realizado en comunidad. Un claro ejemplo de los inicios de la República son los decretos de Simón Bolívar (decretos de Trujillo y Cusco), de 1824. Mediante estos decretos Bolívar pretendió formalizar la propiedad privada campesina, suspender el régimen de servicios personales, instaurar la figura del salario y abolir el tributo indígena.

La mayoría de los datos encontrados nos demuestran que las acciones emprendidas por los gobiernos tuvieron como centro de atención la propiedad de las tierras y el derecho de los pueblos indígenas sobre aquellas que originalmente poseían¹⁵. Fue mucho después, en 1938, que con la Constitución boliviana se incorpora el

¹² Ver: ALBÓ, Xavier. *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: Centro de investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), 2008; p.23-24. ALBÓ, Xavier y Franz Barrios. *Cuaderno de Futuro 22. Informe sobre Desarrollo Humanos. Por una Bolivia Plurinacional e intercultural con autonomías*. La Paz: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Bolivia (PNUD), 2007; p. 28-30. URQUIDI, Arturo. *Las Comunidades Indígenas en Bolivia*. 2da. Edición. La Paz: Juventud, 1982., p.50-58.

¹³ URQUIDI, Arturo. *Op.cit.*; p. 53.

¹⁴ Ver: LEMA, Ana María y otros. *Pueblos Indígenas de la Amazonía Boliviana* La Paz: 1997. PNUD, TCA, CAF e IFAD., p. 9-14.

¹⁵ El General Andrés de Santa Cruz en 1831 declaró la propiedad de los “originarios contribuyentes” los terrenos cuya posesión se hayan mantenido por más de 10 años.

reconocimiento de la *función social* de la propiedad y el reconocimiento legal de las comunidades indígenas.

En cuanto al derecho al trabajo de manera específica, notamos que en el transcurso de la historia republicana no hay un reconocimiento del trabajo comunitario de los pueblos indígenas y que los avances vinculados a la regulación y garantía de las condiciones laborales están enfocados al trabajo individual dependiente en las diversas actividades privadas o estatales.

La Constitución de 1938 consideraba al trabajo como medio de producción junto con el capital, de esta forma afirmaba la concepción del trabajo incorporado en la Colonia. Sin embargo, también reconoció como parte de las labores del Estado el fomento de la organización de cooperativas, de la implementación de medidas de protección de la salud y la vida de los obreros, empleados y trabajadores campesinos, la libre asociación profesional y sindical, el derecho a la huelga, la constitución de órganos judiciales para la solución de controversias entre trabajadores y *patrones*, y la asistencia social como función del Estado.

Los avances constitucionales no tuvieron parangón en su desarrollo legislativo. La primera Ley General de Trabajo emitida por el General Bush Becerra durante su gobierno (1939), sólo incorpora los beneficios a los trabajadores dependientes a quienes se les reconoce el derecho a la seguridad social y el derecho a formar sindicatos¹⁶.

En 1942, durante el Gobierno de Peñaranda, se dicta la todavía vigente Ley General del Trabajo que excluye dentro de su ámbito de regulación al trabajo agrícola, sólo regula la relación del patrón y el obrero, y desarrolla los derechos sindicales. Esta ley será objeto de análisis en la sección correspondiente al marco normativo nacional.

La reforma agraria de mediados de la última mitad del siglo XX, llevada a cabo durante el Gobierno del General Villarroel, intentó suprimir los servicios personales, pero los indígenas continuaron estando sometidos a servidumbre. Razón por la cual, los indígenas campesinos, tomando como referencia la experiencia de los trabajadores mineros, se sindicalizaron y formaron la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia que estuvo afiliada a la Central Obrera de Bolivia (COB). El principal reclamo del sindicato de trabajadores campesinos es la reivindicación de sus tierras.

3.2. Contexto político y social de Bolivia

Bolivia es un país con más de 8 millones de habitantes, el 62,2% son indígenas distribuidos en 37 pueblos¹⁷. La población afectada por la pobreza en Bolivia asciende a casi un 60%, de la cual un 47% se encuentra en el área rural y un 53% en el área

¹⁶ BAPTISTA, Mariano. *Breve historia contemporánea de Bolivia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.,p. 107.

¹⁷ Fuente: SISPP: <http://www.sisppi.org/redatam/PRYESP/SISPP>. Ver: PLAZA, Asdrubal. Integración con participación decisoria de los pueblos indígenas. En: SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA (edit.). *Los Pueblos Indígenas y la Integración Andina*. Primer Foro de Intelectuales e Investigadores Indígenas. Lima, 4, 5 y 6 de julio de 2007. Lima: SGCAN, 2008.

urbana¹⁸. La economía de Bolivia se ha basado en la minería, la extracción de hidrocarburos, la ganadería, la agricultura, la extracción forestal, entre otros.

En este contexto, el Estado boliviano ha constatado que la desigualdad y la exclusión son uno de los principales motivos por los cuales los pueblos indígenas han sufrido en cierta medida una desestructuración y debilitamiento de su organización interna, teniendo como una de sus más graves consecuencias la elevada tasa de pobreza¹⁹.

El territorio boliviano está dividido geopolíticamente en nueve Departamentos: Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. Geográficamente, el territorio boliviano se caracteriza por su diversidad biológica, con tres grandes áreas: la andina, la subandina y los llanos. También se distingue de manera más específica en zonas geográficas como el altiplano, el bosque seco, las sabanas, el bosque amazónico, los bosques nublados, las yungas y el chaco²⁰. Con la nueva Constitución y el referéndum del 25 de enero de 2009, los bolivianos y bolivianas han votado por un cambio en la estructura del gobierno y la descentralización en autonomías, incluyendo la posibilidad del reconocimiento de las autonomías indígenas.

Las autonomías indígenas implican el reconocimiento de la personería jurídica de los pueblos originarios de Bolivia y su derecho a la libre determinación política, económica y jurídica como pueblos. No obstante, existen elementos coyunturales y políticos que podrían poner en riesgo la determinación de estas autonomías y su funcionamiento. En primer lugar, está pendiente el resolver la superposición de las jurisdicciones de las autonomías municipales y las indígenas. En segundo lugar, es necesaria la delimitación de las competencias de las autonomías y el gobierno central; y, en tercer lugar, se requiere la pronta transferencia de recursos económicos, lo que no debería implicar una dependencia de las autonomías frente al gobierno central o forma de control político de éste frente a ellas.

La Constitución de 2009, en su artículo 294, concibe la autonomía indígena como una **entidad territorial indígena originaria** y, aunque no es muy precisa y clara en explicar cómo funcionarán, deja a la Ley y a la propia normativa indígena esta labor de definición. Un aspecto importante a destacar es que establece que los pueblos indígenas ejercerán sus propias normas y formas de organización²¹. Así como también que la conformación de las autonomías estará de acuerdo a las características comunes de territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

La determinación de las jurisdicciones y competencias es relevante para nuestra propuesta debido a que las funciones que implican la promoción del desarrollo económico y el trabajo podrían recaer de manera compartida en distintas jurisdicciones. En este sentido, involucraría a actores pertenecientes a la nueva estructura del Estado, que serían los sujetos involucrados en la adopción o implementación de decisiones promovidas por la presente propuesta. Esto a su vez

¹⁸ Ver: BOLIVIA: INDICADORES DE POBREZA MODERADA, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA, 1999 - 2006 <http://www.ine.gov.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC3060101.HTM> . Según el Plan Nacional de Desarrollo el porcentaje de pobres asciende a 65.1 de acuerdo a la Encuesta de Hogares de 2002 del INE.

¹⁹ MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO DE BOLIVIA. Plan Nacional de Desarrollo 2006., p.31.

²⁰ PNUD Bolivia. Informe Temático sobre Desarrollo Humanos.

²¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA. Art. 290.

facilitaría la determinación de su propio desarrollo económico y social²², como parte de un Estado que se refunda sobre la base de la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico²³.

Cuando hablamos de la determinación de las jurisdicciones, debemos destacar que en el caso de las autonomías indígenas un aspecto por resolver previamente es la determinación y reconocimientos de los territorios, lo cual influye en la distribución y uso de la tierra y los recursos naturales de las comunidades. Nos referimos a estos temas porque consideramos que para poder entender el reconocimiento del derecho al trabajo como un derecho colectivo, desde una concepción de los pueblos indígenas originarios, es necesario tener presente que una de las principales dificultades es la distribución de tierras, causa a su vez de diversos conflictos. No obstante, es importante hacer hincapié en que ello no es obstáculo para el reconocimiento efectivo de este derecho, pero sí lo sería para la realización de acciones que hagan posible su ejercicio por los pueblos indígenas.

El problema radica en el deficiente ordenamiento territorial debido a la existe superposición de áreas, falta de saneamientos y titulación de tierras. En 1996 se emprendió una nueva iniciativa que ha venido dando algunos resultados. Hablamos de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria No. 1715, que no sólo crea una institución especializada “Instituto Nacional de la Tierra” INRA, sino introduce un método de reconocimiento de tierras indígenas, denominadas Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Desde 1996 hasta el año 2007 el INRA tenía saneadas 34,8 millones de hectáreas, lo que equivale al 32.6% del total de hectáreas por sanear²⁴, es decir en once años sólo avanzó con un tercio del trabajo por realizar. Por consiguiente, actualmente, aún varios pueblos indígenas tienen pendiente el reconocimiento de su territorio.

La superación de este obstáculo constituiría una garantía para que el ejercicio del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas de Bolivia les permita *Vivir Bien*. Es decir, conforme lo dispone la Ley de INRA, se lograría garantizar “los derechos de los pueblos indígenas y originarios sobre sus Tierras Comunitarias de Origen, tomando en cuenta **sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible**”²⁵ (resaltado nuestro).

3.3. El Derecho al Trabajo Comunitario de los Pueblos Indígenas en Bolivia

El derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas ha estado invisibilizado en la normativa boliviana debido a la no aplicación de un enfoque indígena al contenido del derecho al trabajo. La promoción, el establecimiento de garantías y la supervisión de cumplimiento de obligaciones que se generan del ejercicio del derecho al trabajo no han logrado proteger a los pueblos indígenas y sus formas ancestrales de ocupación, algunos de los cuales continúan sometidos por sistemas de explotación laboral, sobre todo en las tierras bajas. Debemos reconocer que frente a ello, recientemente, el gobierno boliviano ha adoptado un Plan Interministerial para el ‘rescate’ del pueblo guaraní, el cual se espera tenga continuidad.

²² Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Art. 3.

²³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA. Art. 1.

²⁴ INFORME DE LA GESTIÓN 2007 SOBRE EL PROCESO DE TIERRAS EN EL PAÍS. Disponible en: <http://www.agrobolivia.gov.bo/index.php?cpo=i07tier>

²⁵ LEY N° 1715. Art. 3.III.

Asimismo, Bolivia –a través de su actual Constitución Política- ha logrado avanzar en el reconocimiento del derecho al trabajo, al incorporar el compromiso del Estado de otorgar en algunos casos una protección especial. Este cambio resulta ser un avance trascendental con relación a la derogada Constitución que reconocía el derecho al trabajo como derecho fundamental, teniéndose derecho a trabajar y dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo (Artículo 7). Sin bien, la norma constitucional era amplia, su desarrollo normativo en las leyes excluyó completamente una concepción colectiva del trabajo.

La Constitución Política de 2009 ubica dentro de su texto al derecho al trabajo en la sección III del Capítulo Cinco de los Derechos Económicos y Sociales, y reconoce expresamente **todas las formas de trabajo** de manera amplia, y a su vez indica, que la finalidad del trabajo es que la persona tenga una existencia digna y también su familia. Esto implica un reconocimiento del derecho al trabajo de los bolivianos y las bolivianas de forma general; y por lo tanto, incluiría también las formas de ocupación y trabajo colectivo de los pueblos indígenas.

Podríamos interpretar que los pueblos indígenas originarios y campesinos sí podrían ser beneficiarios de una protección especial por parte de Estado, dado que en el artículo 47.II de la Constitución, relativo al derecho al trabajo, se asume el compromiso de crear un régimen de protección especial para las trabajadoras y los trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales, por cuenta propia, y gremialistas en general.

Este régimen de protección incluye la asignación preferente de recursos económicos financieros para incentivar su producción. Asimismo, en el inciso III del mismo artículo, el Estado se compromete a proteger, fomentar y fortalecer las formas comunitarias de producción. Cabe resaltar que esa es nuestra interpretación del derecho al trabajo, cuyo ejercicio incluye las ocupaciones por cuenta propia y ejercida de forma comunitaria por los pueblos indígenas en Bolivia; y, no la limita al empleo dependiente.

En la sección relativa a los derechos de los pueblos indígenas, el derecho al trabajo comunitario no está incluido expresamente. No obstante, se hace referencia a que los otros derechos contenidos en la Constitución y la Ley serán garantizados, respetados y protegidos para los pueblos indígenas²⁶.

Asimismo, el derecho al trabajo, como otros que conciernen a los pueblos indígenas, debe ser interpretado en conformidad con los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y de los pueblos indígenas ratificados por Bolivia, como lo dispone la propia Constitución²⁷.

Por lo tanto, de acuerdo con lo analizado, la Constitución Política reconoce el derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas y brinda una protección especial a aquellas actividades que realicen respondiendo al modelo de desarrollo económico que consideren según sus propias formas de organización y cosmovisión de la vida, en armonía con los principios de un Estado pluricultural e intercultural como Bolivia.

²⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA. Art. 30.III.

²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA. Art. 257.

No obstante, para que los derechos, y específicamente el derecho al trabajo comunitario, sean ejercidos de manera efectiva por los pueblos indígenas, no es suficiente su reconocimiento constitucional. Se requiere la existencia de una regulación legal específica para que los funcionarios y funcionarias estatales competentes sobre esta materia, estén debidamente orientados para aplicar políticas públicas que tengan por finalidad garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Al respecto, es preciso hacer hincapié en que no podemos tomar como referencia la vigente Ley General del Trabajo de 1942 y su Reglamento de 1943, porque son normas que excluyen expresamente el trabajo agrícola, el cual no es regulado en ninguna otra norma.

No pretendemos equiparar o englobar en el trabajo agrícola a todas las actividades de las comunidades indígenas, pues excluiríamos otras también importantes. Lo que pretendemos es poner en evidencia que desde el ámbito legal se deja desprovisto de regulación y protección el trabajo en el campo, que también abarca a las poblaciones indígenas agrícolas.

Podríamos entonces afirmar que ni esta ley ni su reglamento están amparando a las actividades realizadas de forma comunitaria por miembros de los pueblos indígenas. Tampoco podrían aplicarse en forma supletoria debido a que la naturaleza del trabajo que regulan no es compatible con las formas de distribución de las labores y de las ganancias porque su ámbito de regulación sólo incluye aquellas actividades donde existe dependencia del patrón y el empleado, que no son compatibles con el trabajo comunitario de los pueblos indígenas.

| Sujetos en la Ley General del Trabajo²⁸ | |
|---|---|
| Patrón | Persona natural o jurídica que proporciona trabajo, por cuenta propia o por cuenta ajena, para la ejecución o explotación de una obra o empresa. |
| Empleado | Trabaja por cuenta ajena brindando servicios, trabaja en oficina con horario y condiciones especiales, desarrollando un esfuerzo meramente intelectual. Comprende a todos los empleados por las leyes especiales. |
| Obrero | Trabaja por cuenta ajena brindando servicios de índole material o manual. Comprende al que prepara o vigila el trabajo de otros obreros, como los capataces y vigilantes. |

FUENTE: LEY GENERAL DEL TRABAJO
Elaboración CAJ

Por otro lado, si bien no encontramos una norma específica que regule el trabajo agrícola u otro tipo de labor relacionada a las actividades de los pueblos indígenas, sí identificamos que la Ley 1715 sobre el Servicio Nacional de Reforma Agraria²⁹ puede contribuir con algunos conceptos y visiones en aras de una mejor comprensión del trabajo comunitario de los pueblos indígenas y su relación con la tierra.

Los objetivos de esta Ley incluyen la determinación de la estructura y funcionamiento del Servicio Nacional de Reforma Agraria, el establecimiento de un régimen de distribución de tierras y la regulación del derecho a la propiedad de la tierra así como

²⁸ LEY GENERAL DEL TRABAJO. Art. 2.

²⁹ LEY N° 1715 DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA.

los mecanismos de saneamiento y protección de la misma³⁰; y, aún no teniendo como finalidad la regulación del trabajo rural, implícitamente reconoce la interdependencia del derecho a la tierra y el derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas cuando trata de la función económico-social de la tierra.

En este sentido, esta ley hace una diferenciación entre la función social y la función económica social de la tierra, la primera vinculada a la existencia de la familia y su desarrollo económico, de acuerdo con la capacidad de uso que se le dé a la tierra; y, la segunda vinculada al desarrollo sostenible de la sociedad en su conjunto a través de la realización de actividades en materia agraria³¹.

| Funciones que cumple la tierra según la Ley 1715 | | | |
|---|--|---|--|
| | Categorías de tierra | Finalidad | Beneficiarios |
| Social | Solar campesino Pequeña propiedad Propiedad comunitaria TCO | Bienestar Desarrollo sostenible de la tierra | Propietarios Pueblos indígenas, campesino y originarios |
| | Actividades realizadas | Finalidad | Beneficiarios |
| Económico-Social | Agropecuarias Forestales Otro carácter productivo De conservación y protección de la biodiversidad. Investigación Ecoturismo | Desarrollo económico | La sociedad Propietario |

FUENTE: LEY 1715

Elaboración CAJ

Lo anterior demuestra la importancia del reconocimiento de las tierras de los pueblos indígenas y su titulación para que como propietarios y poseedores legítimos puedan ser legítimamente beneficiados de su uso. Considerando la función social y económica que tiene la tierra, los pueblos indígenas también tienen derecho a ejercer actividades comunitarias por cuenta propia que les permita *Vivir Bien*. En este sentido, la presente propuesta está destinada a que el Estado adopte políticas públicas que garanticen el ejercicio del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas, con un enfoque de derechos humanos, incluidos el derecho al desarrollo y a la identidad cultural.

En conformidad con el respeto del derecho al desarrollo³² de los pueblos indígenas³³, la presente propuesta incorpora lineamientos de acción elaborados por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)³⁴. Asimismo, respetando el derecho a la

³⁰ LEY DEL SERVICIO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA. Art. 1.

³¹ Cabe indicar que la Ley en 1996 hace referencia a las actividades forestales incluyéndolas dentro la materia agraria, lo cual no es necesariamente correcto. Luego con las reformas que se hace a esta Ley, mediante la Ley No. 3545, las actividades forestales y otras contempladas serán autorizadas según normas especiales.

³² La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas define al derecho al desarrollo como: *'un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él'*.

³³ Ver: GÓMEZ, Felipe. Los pueblos indígenas como sujetos del derecho al desarrollo. En: BERRAONDO, Mikel. Pueblos indígenas y derechos humanos. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006.

³⁴ CONFEDERACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS DE BOLIVIA. Plan Estratégico 2007-2013. La Paz: CIDOB, 2008.

identidad cultural, se limita a recomendar a actores del Estado adoptar acciones que garanticen el ejercicio del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas, sin desconocer la regulación interna de las condiciones de trabajo que los pueblos indígenas establecen en conformidad con sus propias normas.

3.4. Entidades estatales con competencias vinculadas a la propuesta³⁵

Se ha identificado a cinco ministerios como los principales responsables de diseñar y aplicar políticas públicas que alcanzan a pueblos indígenas, teniendo en consideración las tres siguientes pautas:

- Promoción y cumplimiento de Derechos Humanos.
- Planificación y fomento del desarrollo productivo y social.
- Garantía y protección del territorio y el uso de la tierra como parte del desarrollo rural.

3.4.1. Ministerio de Trabajo, Empleo y Provisión Social

El Ministerio de trabajo tiene entre sus funciones garantizar la defensa efectiva de los trabajadores del país; la vigilancia de la aplicación y cumplimiento de la legislación nacional y de los convenios internacionales en materia laboral; la coordinación de la generación de políticas y programas para garantizar la igualdad en el acceso y las condiciones laborales para las mujeres y los hombres.

El Ministerio de Trabajo cuenta con una Unidad específica referida a los Derechos Fundamentales en la que se trabajan tres temas relacionados a las funciones del ministerio: género, trabajo infantil y pueblos indígenas. La parte correspondiente a pueblos indígenas responde a la descentralización del tema relacionado a los pueblos indígenas de parte del gobierno, a partir de la disolución del Ministerio de Asuntos Indígenas a inicios del periodo presidencial del Evo Morales.

3.4.2. Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente

En lo que corresponde a garantizar el ejercicio del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas, la Ley de Organización del Poder Ejecutivo hace mención al “sector comunitario” y frente a él, este Ministerio tiene la función de apoyarlo en sus iniciativas económicas orientadas al mercado interno y a la exportación.

Asimismo, tiene la función de promover y ejecutar planes y programas integrales de desarrollo rural. Cabe destacar que la Ley determina que una de las funciones de dicho Ministerio es el fomentar el desarrollo económico y social de las comunidades y organizaciones económicas campesinas e indígenas, protegiendo sus derechos sociales, económicos y culturales. Es decir, es el órgano competente que tiene bajo su cargo la garantía y protección de los pueblos indígenas en estos dos ámbitos.

³⁵ Se ha tomado como referencia a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo actual, que posiblemente por una adecuación a la nueva constitución tenga algún cambio desde el punto de vista normativo. Si bien podría haber algún cambio, como en la práctica lo ha habido de incremento del número de ministerios de 17 a 20 por decisión del Presidente Evo Morales, es el análisis de las funciones las que son objeto de revisión y no la institucionalidad en si misma de los sectores involucrados.

En cuanto al derecho a la tierra como garantía de otros derechos para el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en lo referente a su desarrollo económico y el ejercicio de su derecho al trabajo comunitario en ocupaciones propias, también el Ministerio de Desarrollo Rural tiene la competencia para diseñar la política nacional de tierras y territorio. Al respecto, la estructura del Ministerio incluye una Dirección General de Tierras Comunitarias y una Unidad de Gestión Territorial Indígena a cargo del Vice Ministerio de Tierras.

3.4.3. Ministerio de Planificación del Desarrollo

Si bien una de las funciones del Ministerio de Desarrollo Rural es el diseño de la política nacional de tierras y territorios, se asigna al Ministerio de Planificación del Desarrollo la competencia para desarrollar políticas de planificación y ordenamiento territorial.

En tal sentido, consideramos que la principal labor de este Ministerio es de ser el ente que coordine la política de planificación, integrando los planes tanto sectoriales como de los diferentes niveles de gobierno, formulando un plan integral. Asimismo, hacer seguimiento a la estrategia nacional de desarrollo económico, social y cultural en relación con los Ministerios correspondientes.

En su organigrama se encuentra el Viceministerio de Planificación Territorial y Ambiental con dos unidades, una para asuntos territoriales y otro para los asuntos ambientales. El Viceministerio de Planificación y Coordinación cuenta también con dos Sub órganos que son la Dirección General de Planificación y la Dirección de Coordinación Institucional. Además cuenta con una Unidad específica de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.

3.4.4. Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural

Hemos identificado tres funciones de este Ministerio que indican que esta propuesta también puede alcanzar su ámbito de funcionamiento y ser uno de los actores llamados a su ejecución. Específicamente la Ley de Organización del Poder Ejecutivo lo hace responsable de la elaboración de una matriz productiva, que asegure la generación de empleos estables y que diseñe y aplique políticas que promuevan encadenamientos productivos en el territorio nacional.

Con relación a las actividades que puedan realizar por cuenta propia las comunidades indígenas y la creación de micro y pequeñas empresas, encontramos que este Ministerio es responsable de promover políticas de fomento de empresas, tanto del sector urbano como rural. En este sentido, tiene por función plantear y ejecutar políticas dirigidas a buscar el acceso a mercados nacionales y externos y a generar políticas públicas para elevar la productividad y competitividad de la artesanía, micro y pequeña empresa.

3.4.5. Ministerio de Justicia

El órgano estatal encargado del diseño y ejecución de las políticas nacionales de defensa y protección de los derechos humanos es el Ministerio de Justicia, especialmente de los grupos que requieren mayor protección. Tiene la responsabilidad específica de formular y coordinar políticas de género.

3.5. Planes Sectoriales relevantes para la propuesta.

3.5.1. Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Este Plan está a cargo del Ministerio de Planificación del Desarrollo y tiene vigencia desde el año 2006. El PND presenta un cambio en la concepción del desarrollo y plantea como metas la obtención de una Bolivia Digna, Democrática, Productiva y Soberana.

Esta nueva concepción del desarrollo, más allá del fundamento político ideológico, se funda sobre una firme convicción de eliminación de la discriminación en Bolivia y buscan la inclusión de los actores de la sociedad que han sido excluidos históricamente del proceso de desarrollo. Este proceso considera como herramientas potenciales la multiculturalidad e interculturalidad, la diversidad biológica y lingüística. Destaca la capacidad organizativa de los pueblos indígenas y dentro de una de sus finalidades está el mejorar las condiciones e incrementar las capacidades humanas para dignificar la vida.³⁶

No podemos concebir una vida digna sin el pleno ejercicio de los derechos. Dejar de garantizar el derecho al trabajo, desde el enfoque comunitario, impediría que los pueblos indígenas que emprendan actividades en conjunto, para Vivir Bien, puedan estar incluidas en el proceso de desarrollo propuesto por el PND, debido a que es necesaria la determinación de las garantías laborales que el Estado debe proveer.

Lo importante es que la propuesta es compatible y tiene la misma perspectiva que el PND, visibilizar la labor que realizan los pueblos indígenas y potencializarlos dentro de un proceso de desarrollo inclusivo y tolerante al multiculturalismo y la interculturalidad. Específicamente, la *Política N° 3* relativa al desarrollo agropecuario propone el afianzamiento del ejercicio de derechos de los Pueblos Indígenas que incluya la implementación de un marco normativo e institucional favorable al ejercicio pleno de los derechos indígenas³⁷.

El PND, de manera específica, hace referencia al derecho al “empleo” considerándolo como un componente esencial de la dignidad humana porque permite afianzar el relacionamiento y cohesión social³⁸ y por lo tanto lo considera, como un derecho fundamental que debe ser protegido y extendido por la acción del Estado³⁹. En este sentido, consideramos importante precisar que, a partir de nuestro análisis, el derecho al que se refiere el PND es el derecho al “trabajo” que abarca al empleo y a otras ocupaciones.

El Estado identifica como un problema, generado por anteriores gobiernos, la falta de acceso a “empleos” por parte de la población en general debido a que la población ocupada, al menos 2.600.000, son trabajadores no asalariados, demostrando una ineficacia en la generación de acceso a empleos⁴⁰.

³⁶ Ver: Plan Nacional de Desarrollo. Pág. 13

³⁷ Plan Nacional de Desarrollo. Pág. 134.

³⁸ Plan Nacional de Desarrollo. Pág. 16

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo.

Nosotros consideramos que el problema no radica sólo en haber dificultado el acceso a puestos de empleo sino que es un problema que involucra, por un lado, la omisión por parte de Estado de generar condiciones para un acceso de empleo; y, por otro lado, el no potenciar la ocupaciones propias de aquellas personas que individual o comunitariamente, como los pueblos indígenas, opten libremente por la realización de actividades que les permita Vivir Bien.

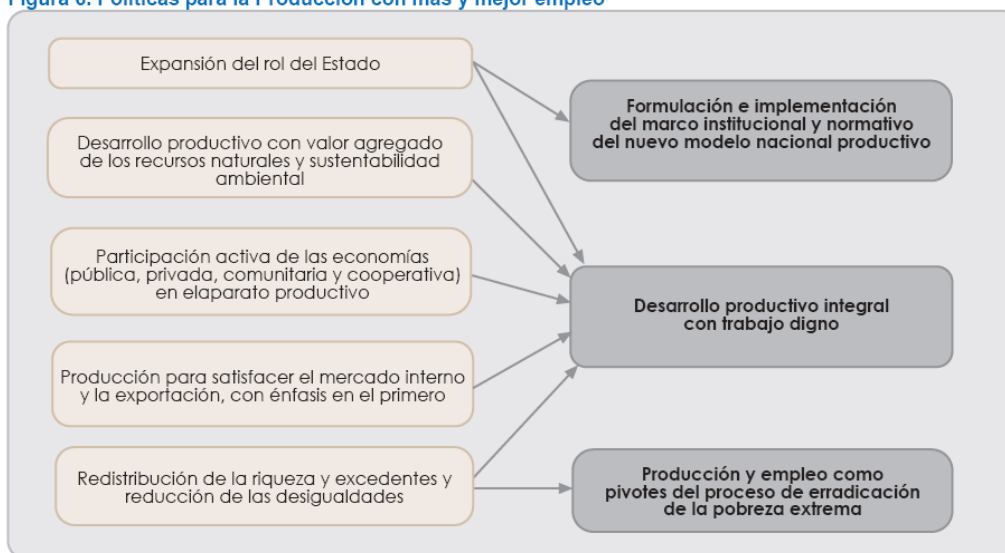
El propio Estado boliviano, en el PND, reconoce que el “autoempleo”, ya sea este rural o urbano, no está normado ni protegido, además de reconocer las otras deficiencias de la propia Ley General del Trabajo en relación al trabajo de la mujer, los jóvenes, ancianos y explotación infantil⁴¹.

Esta es una evidencia de la existencia de un problema que afecta a los pueblos indígenas de Bolivia, pues ni el “autoempleo” o “ocupación por cuenta propia” (como preferimos denominarlo), está protegido para las personas individualmente, menos aún para aquellas que por su cultura y tradición se organizan y emprenden actividades de trabajo y beneficio comunitario como parte de su ejercicio de la libertad de autodeterminación económica.

3.5.2. Plan Sectorial de Desarrollo Productivo y Empleo Digno

Sobre la base del PND, el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural conjuntamente con el Ministerio de Trabajo, elaboran el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo y Empleo Digno, mediante el cual se presenta un nuevo modelo económico nacional productivo que está fundado sobre la base de cinco pilares frente a los cuales el Estado tiene tres aspectos por desarrollar.

Figura 6. Políticas para la Producción con más y mejor empleo



Fuente: Plan Sectorial de Desarrollo Productivo y Empleo Digno

Podemos apreciar que cuatro de los cinco pilares está directamente vinculado con el compromiso del Estado frente al desarrollo productivos integral con **trabajo digno**. En este plan, a pesar que en algunos casos utiliza la palabra “empleo” de forma general,

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo. Pág. 155 y 156.

establece, en comparación con el PND, más específicamente la concepción del trabajo que a continuación resaltamos para efectos de ponerlo a consideración en esta propuesta:

“La base de esta nueva concepción parte de considerar al trabajo como al articulador de la vida, el Estado y de la sociedad. El trabajo articula la vida, en tanto determina la contribución de cada persona al bienestar de la sociedad y en tanto configura identidades individuales y colectivas. Asimismo, el trabajo articula a la sociedad, puesto que es el elemento central de las relaciones de producción y es, por lo tanto, el eje orientador de los procesos de distribución de la riqueza. Finalmente, el trabajo articula al Estado, al ser fuente de derechos individuales y colectivos, con lo cual se enriquece la práctica de la ciudadanía”⁴². (Subrayado nuestro).

Esta es una concepción del trabajo amplia que se aproxima a la de la presente propuesta, en tanto incorpora el concepto de vida (digna) no sólo para darle una finalidad al trabajo, sino que reconoce la existencia de identidades individuales y colectivas; es decir, precisa que no podemos entender la vida desde una sola perspectiva porque Bolivia es un Estado multicultural, con diferentes cosmovisiones de la vida y el trabajo, elementos que ponen en evidencia dicha diversidad.

Además, vincula el elemento vida bajo estas distintas identidades que se articulan en la sociedad boliviana y el “trabajo” es un elemento articulador, vinculado específicamente al proceso de desarrollo productivo.

Frente a ello está el Estado que ve esta concepción de vida en una sociedad articulada por el trabajo, donde su rol es dotar de seguridad mediante el reconocimiento de derechos. Así como también que estos derechos vinculados, estén concebidos desde una visión individual y colectiva.

Lo anteriormente señalado es conforme con nuestra propuesta, pues ésta apunta a garantizar el ejercicio del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas, el cual no origina relaciones de naturaleza vertical como el “empleo” o trabajo dependiente, sino horizontal, donde si queremos hablar de dependencia, ésta no será jerárquica sino comunitaria, de forma horizontal, sin desconocer la propia forma de organización y liderazgo indígena.

Cabe resaltar que si bien es el Estado el indicado para adoptar políticas públicas que hagan posible el ejercicio pleno de este derecho, son las propias normas de los pueblos indígenas las que contendrán aquellas garantías para la dignificación del trabajo comunitario y el Estado podría aportar en tanto existan garantías que dependan de su apoyo, como podría ser el caso de la seguridad social, salud, el acceso a recursos genéticos, la protección de los conocimientos tradicionales, la consolidación de la gestión territorial indígena, entre otros.

El único inconveniente que apreciamos en el plan en mención es la falta de distinción entre trabajo y empleo en la formulación de la política. Por ejemplo, presenta:

Política de empleo:

“A través de acciones orientadas a una economía que diversifica sectores, multiplica actores y genera condiciones para la ampliación significativa y la mejora de fuentes de trabajo. Este Plan Sectorial parte de la

⁴² Plan Sectorial del Desarrollo Productivo con Empleo Digno. Pág. 48

premisa de que es necesario crear más y mejor empleo, lo que significa avanzar hacia la construcción del empleo digno. Para alcanzar este propósito, se han elaborado un conjunto de propuestas macro, meso y microeconómicas que orienten la inversión pública y privada a la preservación y generación de empleo. Esto se alcanzará en primer lugar a través de la protección del trabajo informal sin afectar la condición del empleo, lo que además permitirá articular diversos programas sociales y de salud a los trabajadores, revalorizando el rol obrero-patronal. De este modo, se permitirá dignificar el empleo a través de la obtención de beneficios sociales para los trabajadores. Las actividades empresariales también se verán beneficiadas de los procesos de protección en la medida en que a través de los registros empresariales podrán acceder a mayores servicios que incrementen su producción”⁴³

Por otro lado, cuando se establecen las metas del plan sí notamos una distinción entre trabajo digno y los derechos laborales desde un punto de vista general (meta 1) y el empleo, cuando en la meta siguiente se avoca al desempleo. No podemos determinar si es producto de una coincidencia o existe una falta de precisión en los términos utilizados, lo cual consideramos relevante para la distinción de las formas de trabajo reconocidas en la Constitución Política de Bolivia. Al respecto, veamos:

Metas

- Lograr el incremento de la cobertura de los derechos laborales, pasando de un 20% a un 50% de bolivianos y bolivianas con trabajo digno.
- Combatir el desempleo abierto, llegando a una tasa de desempleo del 5.5% para el año 2015 y una tasa de subempleo por ingresos del 15%.
- Incrementar en un 10% el aporte de la producción manufacturera e industrial al PIB, al año 2015.
- Duplicar los volúmenes de producción de valor agregado en el país hasta el año 2015, con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria.
- Recuperar el rol del Estado en la economía, articulando el nivel central con los niveles subnacionales autonómicos.

Finalmente, en lo referido a este plan es importante destacar que en él se distingue el rol del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y el rol del Ministerio de Trabajo. El primero está avocado al diseño de las políticas y programas destinados a la promoción de la producción nacional y, el segundo, está a cargo del diseño de políticas y programas destinados a la dignificación del trabajo y dinamización de los mercados laborales⁴⁴. En este sentido, plantea las siguientes estrategias y distinción de responsabilidades:

⁴³ Plan Sectorial del Desarrollo Productivo con Empleo Digno. Pág. 54

⁴⁴ Plan Sectorial del Desarrollo Productivo con Empleo Digno. Pág. 63

Cuadro 9. Relación de Políticas y Estrategias

| Detalle de Políticas | Estrategias del Modelo Privatista Neoliberal | Estrategias del Nuevo Modelo Nacional Productivo |
|---|---|---|
| Formulación e implementación del marco Institucional y normativo del nuevo modelo productivo | Desarrollar normas desarticuladas en beneficio de los empresarios privados medianos y grandes | Impulsar el desarrollo de los derechos socio-laborales en el conjunto de las unidades productivas del país |
| | Incorporar el trabajo como una variable de ajuste en la reducción de los costos de producción | Avanzar en el tránsito progresivo del trabajo informal al trabajo protegido |
| | Desarrollar servicios empresariales privatizados para beneficio de intereses particulares y de gremios productivos | Desarrollar la estructura institucional para el fortalecimiento del conjunto de las unidades productivas del país |
| Desarrollo productivo integral con trabajo digno | Privatizar las empresas estratégicas nacionales para beneficio fundamentalmente de empresarios extranjeros | Recuperar el rol del Estado en la industrialización de rubros estratégicos |
| | Achicar y anular el rol del Estado en el fomento al desarrollo productivo del país | Fomentar el desarrollo productivo integral de las unidades productivas del país |
| Producción y empleo como pivotes del proceso de erradicación de la pobreza externa | Desarrollar programas de empleo temporal y asistencialistas para mitigar los efectos de la crisis económica en la población con mayor pobreza y mano de obra menos calificada | Impulsar la producción y el empleo para erradicar la extrema pobreza |

Fuente: **Plan Sectorial de Desarrollo Productivo y Empleo Digno**

3.5.3. Plan Nacional de Derechos Humanos

En diciembre de 2008, el Ministerio de Justicia aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos 2009-2013 “Para Vivir Bien”, el cual plantea una diversidad de acciones por parte del Estado con participación de la sociedad civil. Se divide por derechos e incluye grupos de especial protección dentro de los cuales están los pueblos indígenas y afro descendientes. Destacamos que este Plan precisa acciones concretas frente los derechos de los pueblos indígenas, sin embargo, no incluye dentro del catálogo de los derechos desarrollados, el derecho al trabajo comunitario. No obstante, sí incluye dentro del ámbito del derecho a una libre determinación política, jurídica y económica la necesidad de incorporar las actividades propias de los pueblos indígenas, originarios y campesinos, dentro de la economía boliviana. Identifica las siguientes acciones por emprender⁴⁵:

- Adecuar la normativa nacional y local, incluyendo el presupuesto, para hacer viable el desarrollo de los sistemas económicos de los pueblos indígenas.
- Impulsar las organizaciones locales colectivas para la constitución de empresas comunitarias.
- Fortalecer las organizaciones económicas productivas.
- Elaborar programas de desarrollo económico productivo recuperando las ocupaciones tradicionales de los pueblos indígenas.
- Fomentar la producción de productos agroecológicos y garantizar la seguridad alimentaria.

⁴⁵ Ministerio de Justicia, Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos. Bolivia para Vivir Bien, 2009-2013. Capítulo 3. *Derecho de los pueblos y naciones indígenas, originarios, campesinos y afrodescendientes*. Parte. No5. Derecho al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos de acuerdo a su cosmovisión. Pág. 108.

3.5.4. Políticas de Revolución Rural, Agraria y Forestal

El Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente ha establecido, también sobre la base del PND, su propio plan sectorial denominado Plan Ministerial “Revolución Rural, Agraria y Forestal.”

No hemos llegado a constatar la existencia de algún documento del plan que integre todas las políticas concernientes a las funciones del Ministerio, sino distintos libros compilados electrónicamente con el nombre de Políticas de Revolución Rural, Agraria y Forestal: Política Nacional para la Gestión Integral de los Bosques; Política de Desarrollo Integral con Coca; Política de Soberanía y Seguridad Alimentaria; y, Nueva Política de Tierras⁴⁶.

De estos cuatro, únicamente hemos analizado el concerniente a la nueva política de tierras y hemos identificado que cuenta con datos relevantes para la fundamentación de esta propuesta como la propia constatación y afirmación por parte del Estado de que el 70% de los trabajadores son los que realizan actividades por cuenta propia⁴⁷.

Además, en este plan se indica que 43% de la población económicamente activa (PEA) realizan labores en agricultura, selvicultura, caza y pesca⁴⁸ (actividades tradicionales de los pueblos indígenas). Pero, a su vez también deja constancia que esta es la población que presenta los más bajos niveles de educación formal⁴⁹.

Asimismo, reconoce que la agricultura familiar siempre ha sido marginada de las políticas agrarias en el pasado y que la agricultura campesina y sus aportes a la economía nacional eran “invisibles” para las políticas. En consecuencia, sugiere que las políticas públicas privilegien la agricultura campesina, potenciando su economía y la productividad de la población involucrada⁵⁰. No obstante, también reconoce que la agricultura campesina familiar por sí sola no genera una calidad de vida adecuada para las familias y que por consiguiente es necesario desarrollar formas organizativas que respondan a la economía contemporánea⁵¹.

En cuando a los pueblos indígenas indica un grado de interculturalidad en mecanismos de producción, al reconocer las capacidades organizativas y técnicas adecuadas al territorio boliviano que manejan dichos pueblos como actores de la economía rural y que, a su vez, existe un grado de combinación de experiencias de trabajo en el campo con alguna incorporación de conocimientos científicos modernos⁵².

La política planteada por este plan, en materia de tierras, tiene cuatro principios transversales:

- Descolonización de las estructuras agrarias.

⁴⁶ Ver: <http://www.agrobolivia.gov.bo/inst/politicas.html>.

⁴⁷ Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente. Nueva Política de Tierras, 2008. Pág. 33.

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente. Nueva Política de Tierras, 2008. Pág. 34.

⁵¹ Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente. Op. Cit.; p. 45.

⁵² Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente. Op. Cit.; p. 43.

- Equidad en la tenencia de la tierra.
- Soberanía alimentaria basada en la agricultura campesina.
- Manejo sostenible de suelos, agua, bosques y biodiversidad⁵³.

En el planteamiento de estos ejes identificamos algunas líneas de acción que el Estado fórmula para sí mismo que están relacionados con la materia de nuestra propuesta que son los siguientes:

- Establecer y garantizar los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras asalariados del campo.
- Consolidar los derechos territoriales de los pueblos indígenas originarios y su derecho a la autodeterminación.
- Reconocer la tenencia colectiva e individual de la tierra y establecer un equilibrio en el acceso y tenencia a la tierra que tienen las mujeres y hombres cuya vida y bienestar dependen de la agricultura, la pesca, la ganadería y los bosques.
- Revalorizar la agricultura familiar campesina dentro de las estructuras comunitarias de gestión de la tierra y la producción donde existe distribución equitativa de trabajo del hombre y la mujer.
- Valorar las tecnologías productivas tradicionales.
- Fortalecer la empresa comunitaria, potenciando las experiencias de las organizaciones económicas campesinas⁵⁴.

4. Estándar Internacional y Supranacional Referencial

4.1. Enfoque universal del derecho al trabajo

El derecho al trabajo está reconocido en los primeros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Veintinueve años antes de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se creó en 1919 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y se puso en agenda mundial la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo mediante la reglamentación del horario de trabajo, la contratación de la mano de obra, contrarrestar el desempleo, garantizar un salario adecuado y proporcionar protección al trabajador y a su familia frente a los riesgos a su salud y vida generados por la actividad laboral realizada; así como la promoción de la libertad sindical⁵⁵.

La Declaración de Filadelfia de 1944, elaborada en plena segunda guerra mundial, establece bases importantes para el establecimiento de los estándares internacionales en materia del derecho al trabajo. La Declaración presenta al trabajo como elemento fundamental para combatir las necesidades generadas por la pobreza y que afectan a los seres humanos.

Asimismo, compromete a los Estados para que las políticas nacionales de carácter económico y financiero estén orientadas a lograr condiciones de libertad y dignidad, seguridad económica e igualdad de oportunidades de las personas, sin distinción de raza, credo o sexo, que les permita conseguir un bienestar material y desarrollo espiritual. Frente a ello, formula ciertas obligaciones para los Estados y la OIT. La

⁵³ Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente. Op. Cit.; p. 44 - 45.

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ Ver: Constitución de la Organización Internacional del Trabajo de 1919.

mayoría de estas obligaciones giran en torno al “empleo”: lograr el pleno empleo, emplear a trabajadores, el salario mínimo vital para todos los que tengan empleo e involucrar a los empleadores con los trabajadores. Es decir, pretenden garantizar que en las relaciones de trabajo de dependencia entre empleadores y empleados se cuenten con las condiciones necesarias para que los empleados o trabajadores, tengan la oportunidad de alcanzar el bienestar al que hace referencia.

A pesar que el énfasis está en este tipo de relaciones laborales, predominante de la época, la declaración incluye algunas obligaciones generales como: proteger de la vida y salud de los trabajadores en todas las ocupaciones, garantizar igualdad de oportunidades educativas y profesionales y proteger a la infancia y a la maternidad.

Posteriormente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hito importante en la historia de los derechos humanos, reconoce el derecho al trabajo e incluye en su contenido la libre elección del trabajo y condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo. Incluye el derecho a recibir una remuneración justa y equitativa, igualdad en el salario por el mismo trabajo y contar con lo medio para la protección de la persona que trabaja y su familia.

La Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre utiliza a diferencia de los otros instrumentos, el término “vocación”, en el sentido que las personas tienen derecho a trabajar en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación. Al igual que la Declaración Universal, reconoce como parte de este derecho el recibir una remuneración de acuerdo a sus capacidades y acceder a las oportunidades de empleo.

Estas tres declaraciones son fuente importante para la interpretación del contenido del derecho al trabajo y el establecimiento de los estándares internacionales que los propios Estados reconocen como aspiraciones y obligaciones frente a las personas bajo sus jurisdicciones sin discriminación alguna.

La elaboración y ratificación de tratados internacionales que reconocen, entre otros, el derecho al trabajo, constituye un paso más en la dotación de un contenido mucho más amplio y aplicable de manera general. Nos centramos en dos instrumentos: el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales Bolivia ha ratificado.

Ambos instrumentos no utilizan una misma terminología cuando se refieren a este derecho. El Pacto reconoce que el derecho a trabajar es aquel a través del cual toda persona tiene a ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. En cambio, el Protocolo de San Salvador lo presenta como el derecho que tiene toda persona a desempeñar una actividad libremente escogida o aceptada que le dé oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna.

El lenguaje utilizado por el Pacto no debe ser mal interpretado y descartamos que el espíritu del Pacto sea condicionar el derecho a la vida al derecho al trabajo. Entendemos que la intención es indicar que mediante el trabajo la persona lograría una vida digna, como lo indica el Protocolo de San Salvador de manera explícita. Otro elemento en común de ambos articulados es la libertad, pues para poder hablar de derecho al trabajo es indispensable que la elección del trabajo nazca de la libre

voluntad y decisión de la persona y no sea impuesta por otra, y por otro lado, nadie podría ser obligado a dejar de realizar la actividad laboral.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, órgano que mediante sus observaciones generales desarrolla el contenido de los derechos reconocidos en el PIDESC, emitió en el año 2005 la Observación General No. 18, a través de la cual señala que el respeto a la persona y su dignidad se expresa, en el caso del derecho al trabajo, a través de la libertad del individuo para elegir un trabajo, e indica que el trabajo es importante para el desarrollo de la persona y para su integración social y económica⁵⁶. Observamos que hasta este punto, el reconocimiento del derecho al trabajo desde una perspectiva del ejercicio individual.

Sin embargo, la OIT adoptó en 1958 el Convenio No. 111 relativo a la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación que descarta la discriminación en el ámbito del derecho al trabajo por motivos de raza, sexo, idioma entre otros. Se hace entonces una distinción entre empleo y ocupación:

“«Empleo» se refiere al trabajo realizado bajo una relación de trabajo con un empleador. «Ocupación» hace referencia al comercio, profesión o tipo de trabajo realizado por un individuo, independientemente del ramo de actividad económica o la situación profesional del trabajador”⁵⁷.

En consecuencia, es posible afirmar que el derecho al trabajo tiene dos acepciones, una relacionada con actividades realizadas de manera dependiente a un salario otorgado por un empleador, y otra, relacionadas con aquellas actividades generadas por las propias personas sin ningún tipo de dependencia. Frente a estas dos acepciones queda claro que el trabajo confirma la naturaleza social de los seres humanos, pues ya sea de una u otra forma, su trabajo le permite ser parte activa del desarrollo integral de su sociedad, relacionándose entre sí para generar mejores condiciones de vida.

En el año 2001, los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos suscribieron la Carta Democrática Interamericana donde afirmaron que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente,⁵⁸ y no sólo que democracia requiere, entre otros, el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores, sino que ésta se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio⁵⁹.

Es evidente, entonces, que aún se requiere un mayor desarrollo de estándares internacionales que garanticen Vivir Bien a las personas o pueblos que ejerzan libremente su derecho al trabajo por cuenta propia, dado que esta actividad podría involucrar nuevos y diferentes riesgos a los producidos en una relación laboral vertical.

⁵⁶ Comité DESC. Observación General No. 18. Introducción. Párr. 4.

⁵⁷ OIT. *Eliminación de la Discriminación de los pueblos indígenas y tribales en materia de empleo y ocupación. Guía sobre la Convención Número. 111 de la OIT*. Ginebra. 2007. Pág.13

⁵⁸ OEA. Carta Democrática Interamericana. Art. 11

⁵⁹ *Ibíd.*

4.2. Enfoque intercultural del derecho al trabajo en el marco del ordenamiento jurídico internacional y supranacional.

En el ámbito internacional los principales avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas están contenidos en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

Cabe destacar que el derecho al trabajo de las personas pertenecientes a pueblos indígenas incluye los estándares contenidos en las declaraciones y tratados mencionados. En ambos instrumentos se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus propias formas de organización, sus propias normas y el desarrollo de actividades económicas, políticas y culturales. Así, los Estados han reafirmado su responsabilidad, a nivel internacional, frente a los pueblos indígenas, comprometiendo a sus gobiernos a adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos indígenas interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud⁶⁰, entre otros.

Con relación a la Guía del Convenio No. 111 de la OIT, cabe destacar que cuando se refiere a la concepción de “ocupación”, concebido desde el derecho al trabajo, menciona que las ocupaciones tradicionales practicadas por los pueblos indígenas, como la agricultura de subsistencia, la producción artesanal o la caza, son ocupaciones cubiertas por el Convenio⁶¹.

En el ámbito supranacional, el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina garantiza indirectamente la protección del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas, en lo referente a la protección de sus conocimientos tradicionales. Así, por ejemplo, la Decisión 391 de julio de 1996 que contiene el Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos⁶², dispone que la estrecha interdependencia de las comunidades indígenas, afroamericanas y locales con los recursos biológicos, se debe fortalecer en función de la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo económico y social de las mismas. Ello, reconociéndose y valorándose los derechos y la facultad para decidir de las comunidades indígenas y afroamericanas, sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados⁶³.

Así también, la Decisión 486 que contiene el Régimen Común sobre Propiedad Industrial, obliga a los Países Miembros a asegurar que la protección conferida a los elementos de la propiedad industrial se conceda salvaguardando y respetando los conocimientos tradicionales de sus comunidades indígenas, afroamericanas o locales. En tal virtud, la concesión de patentes que versen sobre invenciones desarrolladas a

⁶⁰ Artículo 30 del Convenio 169 de la OIT.

⁶¹ OIT. *Eliminación de la Discriminación de los pueblos indígenas y tribales en materia de empleo y ocupación. Guía sobre la Convención Número. 111 de la OIT.* Ginebra. 2007. Pág.13

⁶² Esta Decisión tiene por objeto regular el acceso a los recursos genéticos de los Países Miembros y sus productos derivados, a fin de: ‘(...) b) sentar las bases para el reconocimiento y valoración de los recursos genéticos y sus productos derivados y de sus componentes intangibles asociados, especialmente cuando se trate de comunidades indígenas, afroamericanas o locales’.

⁶³ Art. 7 de la Decisión 391.

partir de material obtenido de dicho patrimonio o dichos conocimientos está supeditada a que ese material haya sido adquirido de conformidad con el ordenamiento jurídico internacional, comunitario y nacional⁶⁴.

A través de esta Decisión, de similar manera que en la anterior, los Países Miembros también reconocen el derecho y la facultad para decidir de las comunidades indígenas, afroamericanas o locales, sobre sus conocimientos colectivos. De esta manera, en el marco del Ordenamiento Jurídico de la CAN, se estaría garantizando el ejercicio del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas de la Comunidad Andina en ámbitos de especial importancia para el *Vivir Bien*, como el acceso a los recursos genéticos y la protección y promoción de sus conocimientos tradicionales.

Asimismo, la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, cuenta con un capítulo específico referido a los pueblos indígenas originarios de nuestra Subregión, a través del cual reafirman su compromiso con la garantía y el respeto del derecho de estos pueblos a mantener y desarrollar sus identidades y costumbres en lo cultural, espiritual, político, económico y jurídico, y entre otros, a formular sus propios planes de desarrollo sostenible.

5. Propuesta de Política Pública.

5.1. Descripción de la propuesta

La presente es una propuesta que tiene por objetivo identificar políticas públicas que garanticen las actividades productivas de los pueblos indígenas como parte del ejercicio de su derecho al trabajo comunitario, no desde la perspectiva formal del empleo, sino desde la óptica de las ocupaciones tradicionales. Ello, con un enfoque de derechos humanos, incluidos el derecho al desarrollo y a la identidad cultural.

En conformidad con el respeto del derecho al desarrollo⁶⁵ de los pueblos indígenas⁶⁶, la presente propuesta incorpora lineamientos de acción elaborados por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)⁶⁷.

Asimismo, respetando el derecho a la identidad cultural, recomienda a actores del Estado adoptar acciones que garanticen el ejercicio del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas, sin desconocer la regulación interna de las condiciones de trabajo que los propios pueblos indígenas establecen de acuerdo con sus propias normas.

Por ello, nuestra propuesta no implica las garantías que los propios pueblos indígenas establecen y brindan a sus integrantes cuando éstos realizan actividades laborales

⁶⁴ Art. 3 de la Decisión 486.

⁶⁵ La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas define al derecho al desarrollo como: *'un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él'*.

⁶⁶ Ver: GÓMEZ, Felipe. Los pueblos indígenas como sujetos del derecho al desarrollo. En: BERRAONDO, Mikel. Pueblos indígenas y derechos humanos. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006.

⁶⁷ CONFEDERACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS DE BOLIVIA. Plan Estratégico 2007-2013. La Paz: CIDOB, 2008.

comunitarias. Por lo contrario, se limita a incidir en la función que tiene el Estado boliviano de garantizar el ejercicio del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas, cuando para ello se requiere de una estructura institucional más compleja.

5.2. Decisiones sugeridas

| Sector Responsable | El Derecho al Trabajo Comunitario de los Pueblos Indígenas y las garantías para su ejercicio |
|--|--|
| Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborar un registro de actividades comunitarias, con enfoque de género, realizadas por los pueblos indígenas que estén vinculadas a la gestión de su territorio. ▪ Modificar el marco legal e institucional para incorporar la gestión territorial indígena como el modelo adecuado del uso, aprovechamiento y gestión sostenible de los recursos naturales existentes en los territorios indígenas. ▪ Fomentar la creación y, en su caso, el fortalecimiento de asociaciones productivas comunales y de TCOs que dependan de las estructuras organizativas, para el aprovechamiento y gestión sostenible de los recursos naturales. ▪ Fortalecer las capacidades de control socio ambiental de la comisión indígena de recursos naturales de CIDOB a partir de su propia estructura orgánica. |
| Ministerio de Trabajo, Empleo y Provisión Social. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reformar la Ley General del Trabajo con miras al reconocimiento expreso del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas, en conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos sobre la materia. ▪ Ejecutar acciones de sensibilización e información acerca del trabajo comunitario de los pueblos indígenas como alternativa de desarrollo. ▪ Generar incentivos en los pueblos indígenas para la conservación de sus actividades tradicionales. |
| Ministerio de Planificación del Desarrollo. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ En el marco del PND, reformular el lenguaje utilizado haciendo la distinción entre derecho al empleo y ocupación como parte del derecho al trabajo, en conformidad con los estándares internacionales. ▪ Propiciar el financiamiento e inversión en actividades comunitarias bajo condiciones adecuadas a su funcionamiento. ▪ Asesorar a organizaciones de los pueblos indígenas en la celebración de convenios que permitan el desarrollo de cadenas productivas en el marco de la Comunidad Andina. ▪ Fortalecer la protección de los conocimientos tradicionales. |
| Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar los mercados a los cuales están destinados los productos generados por los pueblos indígenas y adoptar acciones para mejorar su acceso y competitividad, aprovechando en particular los beneficios del proceso de integración andino. ▪ Proponer un régimen tributario acorde a las características propias de las labores comunitarias de los pueblos indígenas y promover incentivos en caso sea necesario. |
| Ministerio de Justicia. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Armonizar el contenido del Plan de Derecho Humanos con miras a visibilizar el reconocimiento del derecho al trabajo comunitario de los pueblos indígenas. |
| Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impulsar en el marco de la Comunidad Andina la relación de los derechos humanos y el comercio justo, partiendo de la exigencia del respeto del trabajo comunitario de los pueblos indígenas y la protección del medio ambiente como requisitos para calificar de "justo" al comercio. |

6. Anexo. Cuadro referencial sobre labores realizadas por comunidades indígenas y circunstancias en las que se desarrollan según zona geográfica.

| Área Geográfica | Características | Pueblos Indígenas |
|-----------------------------------|--|---|
| En el norte amazónico | <ul style="list-style-type: none"> - La propiedad de la tierra es compartida. - Existe sobreposición de usos agrícolas, forestales y extractivos. - Derecho propietario por definir en todo el territorio. - Problema histórico: el empadronamiento. - Bosque afectado por la agricultura migratoria. - Cuenta con recursos naturales a los que se puede dar un valor agregado: ejemplos los aceites de castaña, copiaba, entre otros. - Deficiente: infraestructura de comunicación. - Altos costo de manipulación. - Carencia de fuentes de energía para el uso en los procesos productivos. - Desconocimientos de técnicas de procesamiento. - Falta de sistemas de información y promoción comercial. | <p>A. <u>Quechuas y Aymaras:</u></p> <p>Asentados a consecuencia de migración interna de trabajadores mineros, poseen 500 hectáreas por familia.</p> <p>B. <u>Pueblos amazónicos:</u></p> <p>Sobrevivientes de la época del auge de la goma donde muchos murieron.</p> <p>Según la lengua: 1860 hablan lenguas de las tierras bajas y 3700 hablan aymara y 3500 el quechua.</p> |
| En las sabanas y bosque amazónico | <ul style="list-style-type: none"> - Conflicto por la tierra entre campesinos, indígenas y propietarios ganaderos. - En el territorio se han reconocido 15 TCO. - Las actividades realizadas por los pueblos indígenas son de aprovechamiento de la biodiversidad para autoconsumo. - Mano de obra indígena en actividad ganadera de la zona. - La ganadería tiene un rol importante en el desarrollo de la zona, solo la que no aplica la quema como método de | <ul style="list-style-type: none"> - Más de 100 pueblos indígenas sobrevivientes de las épocas de las reducciones del siglo XVII. - Ocupan 4.7 millones de hectáreas de las cuales están saneadas 2.9 millones. - Actividades tradicionales: caza, pesca, recolección, artesanía y cría de animales menores. |

| Área Geográfica | Características | Pueblos Indígenas |
|---------------------------|--|---|
| En el bosque del sur este | <p>extensión.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conflicto por tierras entre las comunidades indígenas, mayoritariamente del pueblo Guarayo y actores empresariales. | <p>A. <u>Pueblo Guarayo</u> Asentados en la región desde los años 1500. Cuentan con un TCO aprobado y por lo tanto está en proceso de saneamiento dos millones de hectáreas de las cuales falta el 50%. Se dedican a la actividad agrícola, aprovechamiento forestal.</p> <p>B. <u>Chiquitanos</u> Tienen aún pendiente la aprobación de sus TCO.</p> <p><u>Comunidad Cururú</u> Única comunidad con certificación forestal. Se han organizado en una cooperativa indígena de agricultores chiquitanos desde 1983. Cultivan café orgánico, diversifican los cultivos y realizan forestería comunitaria.</p> |
| En el Chaco | <ul style="list-style-type: none"> - Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Kaa-Iya del Gran Chaco: es una experiencia de 10 años de cogestión de un pueblo indígenas que realiza diversas actividades económicas de conservación de la biodiversidad. - Problemas de contaminación cuyo origen es el vertimiento de residuos tóxicos de la minería a la cuenca alta del río Pilcomayo. - Talado del bosque nativo para la construcción de ductos y tránsito de vehículos. - Las organizaciones indígenas y campesinas están de acuerdo con el uso de los recursos del subsuelo en tanto se respeten las normas ambientales y se regulen las compensaciones por impacto. | <p>A. <u>Pueblo Guaraní</u> Pueblo resistente a la colonización española. Se dedica a la recolección y a la agricultura incipiente y migratoria. Produce para su autoconsumo. Venden su mano de obra a la agroindustria y a las haciendas. Sus mujeres se dedican a actividades de cestresía de palma y la comunidad realiza trabajo de artesanía de cuero.</p> |
| En el Altiplano | <ul style="list-style-type: none"> - Ocupa el 28% de la superficie del país. | <p>A. Aymaras y Quechuas</p> |

| Área Geográfica | Características | Pueblos Indígenas |
|-----------------|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Vive en el Altiplano el 46% de la población rural de Bolivia. - La incidencia de la pobreza es la más alta del País: 72%. - Problemas de acceso a la tierra. | Su práctica tradicional es la agricultura. |

Fuente de información: PNUD. Elaborado por CAJ

¹ MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO DE BOLIVIA. Plan Nacional de Desarrollo 2006., p.31.