

Participar es llegar

Participación de las mujeres indígenas
en los procesos de gobernabilidad y en
los gobiernos locales

Casos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú

Informe principal
30 Agosto 2006



Participar es llegar

Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales

El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer promueve la investigación aplicada sobre género, facilita el intercambio de información y apoya el aumento de capacidad mediante el establecimiento de redes de contacto y alianzas con agencias de la ONU, gobiernos, el mundo académico y la sociedad civil.

Participar es llegar: Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales

Autoras: Claudia Ranaboldo, Gilles Cliche y Antonieta Castro, Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, La Paz (Bolivia) y Santiago (Chile)

Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)
César Nicolás Penson 102-A
Santo Domingo, República Dominicana
Tel: 1-809-685-2111
Fax: 1-809-685-2117
E-mail: info@un-instraw.org
Página Web: <http://www.un-instraw.org>

Copyright 2006
Todos los derechos reservados

Las opiniones expresadas son las de los/las autores/as y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas ni del INSTRAW.
Las designaciones usadas y la presentación de datos no implica de ninguna manera la expresión de una opinión de parte del Secretariado de las Naciones Unidas o del INSTRAW sobre el estado legal de un país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

ÍNDICE

Índice de tablas	3
Índice de recuadros	4
RESUMEN EJECUTIVO.....	5
ABREVIACIONES	10
1. INTRODUCCIÓN.....	11
1.1. Antecedentes.....	11
1.2. Objetivos y alcances de la consultoría.....	11
1.3. Estructura del documento	13
2. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA REVISIÓN.....	14
2.1. Breve caracterización del escenario referido a los pueblos indígenas.....	14
2.1.1. La definición de lo “Indígena”	14
2.1.2. Pueblos indígenas y pobreza.....	17
2.2. Derechos y participación de las mujeres indígenas	25
2.2.1. Derechos y ciudadanía de las mujeres indígenas.....	26
2.2.2. Género y empoderamiento.....	29
2.2.3. Participación política de las mujeres: desde lo nacional a lo local, la escasa visibilidad de las mujeres indígenas	30
2.2.4. Participación social de las mujeres indígenas en las organizaciones y movimientos: entre los discursos y las prácticas	41
2.3. Coordinación interinstitucional y políticas públicas	52
2.3.1. Articulación de las organizaciones indígenas de mujeres con las instancias externas	53
2.3.2. Marco normativo, políticas y programas orientados a facilitar la participación de las mujeres indígenas: algunos ejemplos.....	58
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	69
3.1. Conclusiones.....	69
3.1.1. Fortalezas y debilidades.....	69
3.1.2. Lecciones aprendidas.....	75
3.2. Recomendaciones	77
3.2.1. Futuras áreas de investigación.....	78
3.2.2. Fortalecimiento de capacidades de las mujeres indígenas.....	80
BIBLIOGRAFÍA	82

ANEXOS ¹

Anexo 1: Fichas bibliográficas

Anexo 2: Informes por país

2.1. Bolivia

2.2. Colombia

2.3. Ecuador

2.4. Guatemala

2.5. Perú

¹ En archivos separados

ÍNDICE DE TABLAS

1: Tratados internacionales y derechos multiculturales y lingüísticos	15
2: Estimados de población indígena en los países del estudio	16
3: Grupos Étnicos (en porcentaje aproximado de la población total).....	16
4: Población indígena con respecto a la población nacional (censos 1993-2000).....	16
5: Grupos indígenas más importantes (censos 1993)	17
6: Aumento porcentual de la probabilidad de ser pobre si se es indígena.....	17
7: Evolución de la pobreza indígena en América Latina.....	18
8: Analfabeto adulto (Total, hombres y mujeres en porcentaje), 1970-2001	19
9: Capacidad de una mujer de hacer valer sus derechos.....	26
10: Capacidad de un indígena de hacer valer sus derechos	26
11: Cuotas para candidatas parlamentarias femeninas, 2002	30
12: Bancas obtenidas por mujeres (porcentaje), 1990-2003.....	33
13: Participación de hombres y mujeres en gobiernos locales	34
14: Tipos de organizaciones de base indígena por país.....	42
15: Asociaciones municipales en los 5 países	54
16: Entidades públicas normativas	56
17: Reconocimiento y derechos indígenas en las Constituciones de los 5 países	59
18: Marco normativo facilitador para las mujeres indígenas	62
19: Fortalezas y debilidades de la participación política y social de las mujeres indígenas	69
20: Fortalezas y debilidades en la coordinación interinstitucional y las políticas públicas	72

ÍNDICE DE RECUADROS

1: Gobierno local	19
2: Ciudadanía política, civil y social	22
3: Declaración de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas	24
4: La violencia hacia las mujeres indígenas: un abordaje ejemplificador	27
5: Lideresas indígenas peruanas acuerdan una estrategia política para las próximas elecciones regionales y municipales	40
6: La discriminación como efecto de la colonización	44
7: Declaración del Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas.....	49
8: Gobernanza y estrategias de vida sostenibles en municipios rurales indígenas.....	67

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe corresponde a los resultados de un estudio de escritorio realizado por los autores² a pedido del Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) en el marco de su Proyecto “Gobernabilidad, participación política y género en el ámbito local”³. Es producto de una amplia revisión bibliográfica y de consultas con referentes sobre la “Participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales en **Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú**” con el fin de sistematizar las lecciones aprendidas e identificar áreas críticas de intervención para fortalecer la participación de mujeres indígenas en los gobiernos locales.

Para contextualizar la temática de la participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales, el informe presenta información básica alrededor de: i) la definición de lo “indígena” entre los conceptos formales aceptados en el ámbito internacional y su aplicación en los cinco países latinoamericanos cubiertos por el estudio, demostrando la dificultad para lograr estimados confiables de la población indígena; ii) la relación entre pueblos indígenas y pobreza como un contexto relevante a ser considerado al momento de referirse a la participación; y iii) la relación entre pueblos indígenas, gobiernos locales y gobernabilidad, evidenciando las tensiones que pueden surgir entre concepciones y prácticas distintas.

A partir de la contextualización anterior se hace un recorrido en el que se busca vincular las discusiones sobre derechos y ciudadanía de las mujeres, género y empoderamiento, con la presentación de evidencias relacionadas a la participación política y social de las mujeres indígenas en los cinco países de cobertura del estudio.

En relación con la participación política se analizan mecanismos como los sistemas y leyes de cuotas, sus alcances y problemas en la aplicación desde lo nacional a lo local, mostrando que aún siendo fundamentales dichos mecanismos, no resuelven la escasa representatividad y el ejercicio de los derechos en democracia en el caso de las indígenas. Más bien, la debilidad y dispersión de información y análisis al respecto confirman la escasa visibilidad de las mujeres indígenas en este plan.

En relación con la participación social se consideran varias de las reconceptualizaciones indígenas referidas a gobierno local y gobernabilidad aplicadas en el marco de los usos y costumbres, las tradiciones y las posturas políticas de organizaciones y movimientos sociales. En este ámbito, si bien se evidencian cambios en la presencia y liderazgo de las mujeres indígenas, la situación está marcada por una intrincada tensión entre discursos ideológicos y prácticas cotidianas.

Se aborda luego el tema de la coordinación interinstitucional desde la articulación de las organizaciones indígenas de mujeres y su problemática con diversas entidades externas; y

² Los autores son investigadores de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, <http://www.rimisp.org/>

³ <http://www.un-instraw.org/es/index.php?option=content&task=view&id=1033&Itemid=211>

se hace referencia a algunas normas, políticas y experiencias como un entorno facilitador en función de la participación de las mujeres indígenas. Por un lado, se explora la conexión entre las organizaciones indígenas de mujeres e instancias públicas y de la sociedad civil a nivel local y no local. En este contexto se presentan reflexiones alrededor de las siguientes preguntas básicas: ¿Más allá de espacios y mecanismos eventuales y coyunturales de coordinación formal, se muestra una interlocución y capacidad de propuesta por parte de las organizaciones de mujeres indígenas? ¿Las instancias externas – como Estado, ONG y las organizaciones y movimientos de mujeres – entienden y apoyan las posturas de las mujeres indígenas? ¿De qué manera? ¿En qué medida hay indicios que hacen pensar a la construcción de redes mixtas, interculturales y a una plataforma política común? Se realiza un breve recorrido que transita desde los referentes legislativos que constituyen un potencial normativo facilitador a la participación de las mujeres indígenas, pasando por unos ejemplos de aplicación de políticas públicas en temas estratégicos y llegando finalmente a señalar algunas experiencias concretas impulsadas por programas y proyectos de desarrollo.

El informe presenta conclusiones estructuradas en dos niveles: fortalezas y debilidades de los procesos y las experiencias analizadas; y lecciones aprendidas. El análisis de fortalezas y debilidades se presenta en relación a dos temas: i) participación política y social de las mujeres indígenas en el ámbito local; y ii) coordinación interinstitucional y políticas públicas.

En el primer tema la principal conclusión a la que llegan los autores se refiere al hecho que no es evidente que, alterando los escenarios de poder y ampliando la base social y la toma de decisiones, los movimientos y las organizaciones indígenas logren integrar sistemáticamente a las mujeres indígenas, las mismas que muestran brechas contundentes en cuanto a igualdad de oportunidades. Algo similar sucede en las esferas locales de la gobernabilidad y los gobiernos municipales. La mayor presencia numérica de las mujeres en instancias de consulta y decisión tradicionales, los mayores porcentajes de presencia en las diversas instancias de los gobiernos locales y la participación efectiva, constante y proactiva por parte de algunas líderes, no pueden ser entendidos como procesos sistemáticos en una escala relevante. Parte del desafío a futuro está ligado a las maneras más consistentes de pasar del ejemplo destacado a fenómenos de participación más masivos, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.

En el segundo tema la principal conclusión a la que se llega es que existe un amplio y diversificado entorno institucional que puede constituir una oportunidad para facilitar una mayor participación de las mujeres indígenas y una más adecuada respuesta sistémica a sus demandas, en términos de políticas e inversiones públicas. Sin embargo, se requieren varias condiciones para que aquello sea factible. La primera es que las organizaciones y las mujeres indígenas incrementen su capacidad de interlocución y de diseño de agendas propias. La segunda es que haya permeabilidad, flexibilidad y apertura por parte de las instancias externas en función de diálogos verdaderamente horizontales, democráticos y no discriminatorios. Se alerta respecto al hecho que los cambios políticos en varios de los países analizados y en general la emergencia indígena en la mayoría de ellos, emergencia respaldada en movimientos sociales de distinta naturaleza, implica una modificación en los

parámetros de diálogo político donde no necesariamente es la concertación a primar, sino el conflicto, explícito o implícito.

Las lecciones aprendidas son agrupadas en relación con cuatro dimensiones:

- i) **Una apuesta a iniciativas en pequeña escala, con proyección.** Una alternativa a proyectos de desarrollo (bilaterales y multilaterales) de mucha envergadura dirigidos a los pueblos indígenas, es limitarse a iniciativas en pequeña escala que se basen en sólidos criterios de selección y comparabilidad, que sean articuladas y que permitan en una segunda instancia un escalonamiento sustantivo basado en el conocimiento y los resultados efectivamente logrados.
- ii) **Facilitando y acompañando iniciativas distintas con mujeres y hombres distintos.** Es clave la capacidad de reconocer diferencias y franquearlas, no homogenizando a las interlocutoras y menos a las iniciativas que las involucrarían. Proyectos definidos desde arriba en base a justificaciones universales, aun cuando se trate de derechos, suenan cada vez más como que un sector no indígena lleva la “buena nueva” a los “pobres indígenas”. El conocimiento de las estrategias propias de la población y, en este caso, particularmente de las mujeres, de sus expectativas y de sus demandas, es hoy en día una condición *sine qua non* para no correr el riesgo de pasar como nuevos “evangelizadores”. Se trata aquí de dialogar y no de responder automáticamente a cualquier demanda; es la capacidad de dialogo y construcción conjunta a definir una iniciativa, no la imposición a partir de principios considerados superiores.
- iii) **Potenciando a las mujeres indígenas de base y a las jóvenes.** Muchos de los programas y proyectos de desarrollo acaban con vincularse a los mismos dirigentes, hombres y mujeres, que ya tienen una trayectoria y con los/las que es innegablemente más fácil relacionarse, haciendo la inversión más “rentable”. No son muchas las iniciativas orientadas al empoderamiento político que dirigen su mirada a las “mujeres de a pié”, a aquellas mismas que lidian con el asistencialismo, a las que, en un comienzo, priorizan soluciones a sus necesidades básicas y un interés hacia los emprendimientos económicos, a las que por empezar falta una cosa tan simple como un documento de identidad para ser reconocidas mínimamente como ciudadanas.
- iv) **La urgencia de la innovación.** Se observa una cierta reiteración, esclerotización e instrumentalización de las propuestas de género en distintos niveles. Se debe innovar: superando las actividades tradicionales de sensibilización y de capacitación, a través por ejemplo del aprendizaje en la práctica, el intercambio entre pares, las pasantías que permitan salir del patio de la casa propia y de la comunidad propia; evitando el asistencialismo que reproduce parámetros de “pobredumbre crónica”, a través por ejemplo de concursos por recursos que implican cofinanciar iniciativas de verdadero interés propio, contribuyendo a la apropiación de las mismas iniciativas, a su progresiva sostenibilidad y a un sentido de dignidad y proyección ausentes donde sólo se

canalizan donaciones; profundizando los procesos participativos que acaban con convertirse en el “negocio” de consultores y operadores de proyectos, a través por ejemplo de recuperar sus justificaciones iniciales en cuanto a la movilización popular, el efectivo ejercicio de derechos y la vigilancia ciudadana sobre los recursos de toda índole.

Finalmente, se formula un número acotado de recomendaciones que pretenden ser prácticas, concretas y dimensionadas en relación a lo que podría significar un proyecto como el impulsado por INSTRAW.

En torno a **Investigaciones futuras:**

1. Vincular INSTRAW (o estrechar más los vínculos que eventualmente ya tenga) con diversas entidades que, en América Latina y el Caribe, impulsan o desarrollan directamente la investigación en temáticas afines o complementarias, recordando que aquello permitiría la generación de un mayor valor agregado tanto en términos de ahorro de recursos como de interdisciplinariedad y combinación de enfoques, métodos y coberturas. Se mencionan algunos ejemplos tanto a nivel latinoamericano como nacional.
2. Establecer un fondo de pequeños recursos para sistematización de experiencias de gobernabilidad y gobierno local con visión de género, fondo al que se acceda por concurso y cuyos criterios y mecanismos sean establecidos para que puedan concurrir fundamentalmente organizaciones de base de pueblos y mujeres indígenas.
3. A través de modalidades de co-financiamiento como las que podrían surgir de la primera recomendación, y/o a través de la contratación directa por parte de INSTRAW de investigadores acreditados, impulsar estudios cortos referidos a temas como los siguientes:
 - Vida privada y gestión pública: Ser mujeres y hombres indígenas en las ciudades y en el campo.
 - Evolución histórica de la participación indígena en los gobiernos locales.
 - Participación política y gestión pública con cara indígena: efectos en el desarrollo territorial.

En torno al **Fortalecimiento de capacidades de las mujeres indígenas:**

1. Desarrollar una coordinación activa con instituciones nacionales e internacionales que trabajen en la carnetización masiva de las mujeres indígenas y en la obtención de otra documentación básica (p.ej. seguro materno infantil; seguro agrario...).
2. Implementar modalidades innovadoras y validadas de desarrollo de las capacidades orientadas en particular a mujeres y hombres indígenas jóvenes, que hagan parte de las organizaciones de base y no de las esferas cupulares y nacionales de las mismas. En particular se sugiere:

- Desarrollar una línea de intercambio horizontal y pasantías, partiendo de una identificación y un análisis previo de experiencias de gobiernos locales que han logrado una activa presencia indígena y una sustantiva participación femenina, con las cuales organizar actividades de aprendizaje experiencial y de profundización de dichas experiencias para el beneficio de municipios con un proceso incipiente en la temática.
 - Impulsar ferias del conocimiento municipales y regionales a partir de resultados de investigaciones y de las propias sistematizaciones de los pueblos y mujeres indígenas, como una forma de concretizar un diálogo de saberes horizontal e intercultural que pueda dar paso, sucesivamente, a inversiones, programas y proyectos de mayor envergadura.
 - Organizar debates públicos de carácter político desde el nivel local al nacional, que muestren los avances y los resultados del impulso a una mayor participación de las mujeres indígenas.
3. Buscar el co-financiamiento, co-auspicio e involucramiento de socios estratégicos a nivel local y nacional, y formar alianzas concretas con los propósitos no sólo de ahorrar recursos sino de crear sinergias y plataformas políticas de mayor alcance y perspectiva que las posibles de lograrse durante la vida de un solo proyecto.

ABREVIACIONES

ALAI	Agencia Latinoamericana de Información
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
ICCO	Organización Intereclesiástica de Cooperación al Desarrollo
IDG	Índice de Desarrollo de Género
IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer
IPG	Índice de Potenciamiento de Género
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEA	Población Económicamente Activa
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales de Perú
Rimisp	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
TdRs	Términos de referencia
UCLG	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

Esta consultoría es parte del Proyecto “Gobernabilidad, participación política y género en el ámbito local” impulsado por el Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). El Proyecto tiene como objetivo general contribuir a promover los derechos de las mujeres, la igualdad de género y la participación y el liderazgo político de las mujeres en la planificación y gestión de los gobiernos locales en América Latina.

En la primera fase de ejecución del Proyecto se estipuló recoger y analizar información sobre gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local, como una base de conocimiento teórico y empírico. Esta consultoría se inscribe en el marco de estos estudios preliminares focalizándose en las mujeres indígenas.

1.2. Objetivos y alcances de la consultoría

En los términos de referencia (TdRs) de la consultoría, se planteó que los objetivos de la misma eran revisar y analizar información sobre la participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales en **Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú** a fin de sistematizar las lecciones aprendidas e identificar áreas críticas de intervención para fortalecer su participación en los gobiernos locales.

Se requería que el documento de trabajo incluyera los siguientes bloques de información:

1. Participación de las mujeres indígenas en las organizaciones, sindicatos, y movimientos políticos y su articulación con los poderes locales; derechos políticos y culturales de las poblaciones indígenas y derechos de las mujeres; políticas educativas y de representación política dirigidas a facilitar la participación política de las mujeres indígenas; algunos ejemplos de aplicación de políticas y los límites y oportunidades de integrar el enfoque de género; algunos ejemplos relevantes de estructuras tradicionales de organización social de las culturas indígenas y estructuras formales de poder político y equidad de género.
2. La coordinación de las organizaciones de mujeres con la institucionalidad de género, las organizaciones de la sociedad civil y con los partidos políticos en temas relacionados con la gobernabilidad y la participación política de las mujeres en los gobiernos locales; articulación de las organizaciones de mujeres indígenas y campesinas, el movimiento de mujeres y las ONG locales.
3. Lecciones aprendidas sobre la participación de mujeres indígenas en los gobiernos locales; limitaciones y oportunidades futuras.

La consultoría se realizó entre mayo y agosto de 2006. Un primer producto intermedio presentado y aprobado por INSTRAW fue una Guía de Trabajo que incluyó: i) un índice preliminar del informe de consultoría; ii) lineamientos metodológicos básicos a emplearse en el desarrollo del trabajo; y iii) fuentes iniciales de información, organizada por tema y país.

La metodología se basaría en una revisión crítica de escritorio que incluyera estudios, tesis, artículos, ponencias, manuales y otros documentos. Por tanto, en base al índice inicial, se empezó una sistemática búsqueda en Internet, diferenciada entre: i) revisión de sitios Web de distintos tipos de instituciones (entidades públicas centrales y descentralizadas, organizaciones y movimientos indígenas, ONG y fundaciones, agencias de cooperación, centros de investigación y formación) relacionadas, de una u otra manera con la temática de estudio; ii) serie históricas de datos oficiales a nivel de los cinco países del ámbito del estudio y a nivel internacional; y iii) documentos conceptuales, políticos y basados en experiencias. En caso de información indispensable no disponible electrónicamente, se buscó en centros de documentación y bibliotecas y otras instancias con competencias en la temática en Santiago y La Paz⁴. Se contactó a personas e instituciones referentes para validar la relevancia de las fuentes y conseguir pistas de interpretación⁵.

A partir de la selección de la documentación más relevante y la elaboración de fichas bibliográficas comentadas (ver Anexo 1), se empezó a volcar la información de manera simultánea en los informes por país y en el informe central, cotejando la coherencia entre ambos. Cabe señalar que, más allá de la revisión documental central, Claudia Ranaboldo y Gilles Cliche, investigadores principales del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - Rimisp (www.rimisp.org) aprovecharon también del conocimiento y los contactos desarrollados a través de su experiencia profesional a lo largo de más de dos décadas en América Latina en temas referidos al desarrollo territorial rural, pueblos indígenas y cuestiones de género. En particular, se usaron como referentes tres proyectos que, actualmente se están desarrollando en Rimisp y que tienen conexión con la temática de la consultoría:

- Proyecto Gobernanza y Estrategias de Vida Sostenibles en Municipios Rurales Indígenas.
<http://www.rimisp.org/ramri>

- Proyecto de Desarrollo Territorial Rural a Partir de Servicios y Productos con Identidad.
<http://www.rimisp.org/TerritorioeIdentidad>

⁴ Son las dos ciudades en las que se podían realizar estas búsquedas puesto que la consultoría no preveía viajes.

⁵ Entre las personas contactadas estuvieron: Sonia Montaña y Nieves Rico, Unidad de la Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago, Chile; Marcela Díaz, consultora, FLACSO, Santiago, Chile; María Amelia Trigoso, responsable de proyecto, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Lima, Perú; María Cuvi, investigadora y consultora independiente, ligada al movimiento latinoamericano de mujeres, Quito, Ecuador; Susan Poats, directora del Grupo Randi Randi, Quito, Ecuador; Narcisa Requelme, investigadora independiente, Quito, Ecuador; Elisabeth Kiorboe, consultora independiente, ligada al área de participación, educación, derechos humanos y medio ambiente; Marta Salazar, consultora independiente, experta en género, Colombia; Alberto Chirif, consultor independiente, antropólogo con mucho conocimiento sobre pueblos indígenas en Perú y en otros países latinoamericanos, Lima, Perú.

- Proyecto Territorios Rurales en Movimiento.
<http://www.rimisp.org/trem>

Se contó además con la colaboración de la asistente de investigación, Antonieta Castro.

Se mantuvo un activo intercambio con la Sra. Yolanda Solana de INSTRAW y, a través de ella, se tuvo acceso a estudios y datos del proyecto. Se agradece el hecho de haber podido compartir esta información que fue de mucha utilidad para focalizar mayormente nuestro trabajo, tomando en cuenta el contexto y tratando de evitar reiteraciones con otras consultorías.

En términos del alcance de este informe es importante comprender que éste se tiene que enmarcar en los documentos definidos por INSTRAW como “básicos” y por tanto no pretende presentar un diagnóstico profundo por región o agrupación de países, tarea que está siendo emprendida por instancias como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Por otro lado nos centramos en la cuestión indígena y, dentro de ella, en la dimensión de participación de las mujeres indígenas en cinco países, evitando profundizar conceptos y dimensiones (p.ej. institucionalidad de género y participación política; partidos políticos) que iban a ser tratados por otros “documentos básicos”.

1.3. Estructura del documento

El informe principal presenta dos partes centrales.

El **capítulo 2** sintetiza los principales resultados de la revisión de la literatura sobre la temática. Empieza por contextualizar brevemente el escenario referido en general a los pueblos indígenas. Se sigue con un recorrido que enfoca los temas de derechos y ciudadanía, género y empoderamiento para llegar a discutir dos tipos de participación de la mujer indígena, la política y la social. Aunque las dos están articuladas, a fines de análisis se ha preferido separarlas. Luego se aborda el tema de la coordinación interinstitucional desde la articulación de las organizaciones indígenas de mujeres y su problemática con diversas entidades externas; y se hace referencia a algunas normas, políticas y experiencias como un entorno facilitador en función de la participación de las mujeres indígenas.

El **capítulo 3** presenta las conclusiones, identificando las principales fortalezas y debilidades a nivel de la participación política y social de las mujeres indígenas en el ámbito local; y en el entorno constituido por la coordinación interinstitucional y las políticas, y enfatizando las lecciones aprendidas de la experiencia de los cinco países estudiados. Finalmente se presenta una serie de recomendaciones.

Los anexos son dos.

El **anexo 1** se refiere a las fichas bibliográficas comentadas que constituyeron una de las bases principales de la revisión de la literatura.

El **anexo 2** se desglosa en cinco informes que presentan la información básica por país. En base a un acuerdo con INSTRAW, estos textos tratan de complementar la data recogida en nuestro trabajo con algunos insumos producidos en el marco del Proyecto “Gobernabilidad,

participación política y género en el ámbito local”⁶ de manera de poder sumar los esfuerzos y presentar una herramienta de trabajo más sistematizada que, sin embargo, el propio INSTRAW seguirá complementando y enriqueciendo en el futuro⁷.

2. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA REVISIÓN

2.1. Breve caracterización del escenario referido a los pueblos indígenas

Esta sección es indispensable para contextualizar la temática de la participación de las mujeres indígenas en los procesos de gobernabilidad y en los gobiernos locales.

En esta línea se presenta información básica alrededor de: i) la definición de lo “indígena” entre las conceptualizaciones formales aceptadas en el ámbito internacional y su aplicación en los diferentes países de América Latina que constituyen el ámbito de este estudio, llegando a un estimado de la población indígena; ii) la relación entre pueblos indígenas y pobreza como un contexto relevante a ser considerado al momento de referirnos a la participación; iii) la relación entre pueblos indígenas, gobiernos locales y gobernabilidad, evidenciando las tensiones que pueden surgir entre concepciones y prácticas distintas.

2.1.1. La definición de lo “Indígena”

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado en 1989 por la Conferencia General de la OIT en Ginebra, ha sido ratificado por la mayoría de los países latinoamericanos (siendo Chile y Panamá las dos principales excepciones). El Convenio 169 se aplica “... a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su condición jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, *o parte de ellas*”⁸. Estipula que “la

⁶ Estos insumos son básicamente Fichas y Mapeos de instituciones, organizaciones, conexiones en cada uno de los cinco países. Son mencionados puntualmente en cada Anexo.

⁷ Por ejemplo en el caso de la institucionalidad, se decidió trabajar con algunas categorías que permitían agrupar de manera coherente las instituciones y las organizaciones que tenían un mayor grado de vinculación con la temática que nos ocupaba. En el llenado de los diferentes cuadros, intentamos reportar aquellas entidades públicas y privadas que tenían una trayectoria, una relevancia y un reconocimiento amplios, de carácter nacional; y en el caso de las organizaciones sociales que fueran entidades matrices, legítimas y representativas de amplios grupos poblacionales. De ninguna manera se ha pretendido ser exhaustivos y menos alcanzar el nivel de un inventario. Más bien, sobre la base de la misma estructura del informe principal, los anexos se orientan a presentar ejemplos relevantes en cada país.

⁸ En cursiva por los autores del presente informe. Es difícil si no imposible pensar que un pueblo conquistado y colonizado conserve *totalmente* sus propias instituciones a lo largo de los siglos. Por eso, la OIT añade “o parte de ellas” ya que, de una manera y otra, las instituciones se transforman, se adaptan, unas se pierden, otras se crean.

conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.”

Tabla 1: Tratados internacionales y derechos multiculturales y lingüísticos

País	Convención de Pueblos Indígenas y Tribales (OIT No. 169, 1989)	Derechos constitucionales		
		Constitución	Derechos Multiculturales	Derechos Lingüísticos
Bolivia	Sí	1967/1994	Sí	No, pero no existe idioma oficial
Colombia	Sí	1991	Sí	Si, el castellano es idioma oficial
Ecuador	Sí	1998	Sí	Si, el castellano es idioma oficial, pero las lenguas indígenas son de uso oficial restringido
Guatemala	Sí	1985	Sí	Si, las lenguas indígenas tienen estatus oficial en las áreas en donde son habladas
Perú	Sí	1993	Sí	Si, el castellano es idioma oficial, pero las lenguas indígenas son de uso oficial en las áreas en donde predominan

Fuente: Extraído de la Tabla 63 del Informe “*La Democracia en América Latina*”, PNUD 2004.

Si bien el Convenio 169 establece los parámetros para definir lo “indígena” y que su ratificación por los países del presente estudio sugiere una uniformidad en cuanto al tratamiento del concepto, éste no es el caso. En los debates recientes sobre el peso demográfico de los pueblos indígenas, no falta quienes opinan que es innecesario cuantificar a los pueblos indígenas por temor incluso, que tratar este tema sea inoportuno porque podría llevar a mayores polarizaciones y conflictos⁹. En la práctica, se puede claramente observar que no se ha llegado a un solo estándar y uso de criterios de identificación censal de la población indígena de América Latina según los países y años censales. En **Bolivia** en el censo 2001, los criterios fueron la auto-identificación (de mayores de 15 años) y preguntas sobre el idioma hablado y el idioma materno (de mayores de 4 años) además de la pertenencia a tal pueblo. En **Colombia** en 1993, se usó la auto-identificación y un formulario especial en áreas geográficas determinadas. En **Ecuador** en 2001, la auto-identificación y el idioma materno con una identificación genérica indígena (incluyendo la noción de “mestizo”) fueron los criterios usados. En **Guatemala** en 2002, el censo registró la auto-identificación, el idioma hablado y el idioma materno, además de la

⁹ Ver por ejemplo el debate en el semanario *Pulso* de Bolivia en 2003-2004 alrededor de la publicación de Lavaud, Jean-Pierre y Françoise Lestage. “*Contar a los indígenas: Bolivia, México, EE.UU*”. T’inkazos, No. 13. Revista Boliviana de las Ciencias Sociales. PIEB. La Paz-Bolivia, 2002.

pertenencia a tal pueblo. En **Perú** en 2000, solo se preguntó sobre el idioma materno, sin consideraciones respecto al idioma hablado actual o la auto-identificación. Perú es además el único país latinoamericano con notoria población indígena que ha optado por eliminar este tema del censo 2005¹⁰.

A la inconsistencia en los parámetros censados entre los países se añade también las diferencias en los censos de un año a otro en un mismo país. Por esto, los datos sobre la población indígena son, en el mejor de los casos, buenos estimados. La tabla siguiente captura estos estimados para los países del estudio.

Tabla 2: Estimados de población indígena en los países del estudio

País	Población Total	Población Indígena (rango)	Porcentaje (rango)	Porcentaje de Mujeres indígenas
Bolivia	9.000.000	5.040.000 – 5.680.000	56-63%	50,2
Colombia	44.000.000	700.000 – 1.000.000	2%	50,6
Ecuador	13.500.000	4.085.000 – 4.940.000	30-37%	49,8
Guatemala	11.000.000	5.280.000 – 7.000.000	48-64%	49,6
Perú	26.000.000	9.400.000 – 11,500.000	36-44%	50,4

Fuente: Elaboración propia con base a una variedad de datos oficiales nacionales y otros.

El PNUD¹¹ establece los estimados siguientes:

Tabla 3: Grupos Étnicos (en porcentaje aproximado de la población total)

País	Blanco	Mestizo	Indígena	Ascendencia africana	Otros
Bolivia	5-15	25	55	-	-
Colombia	20	58	2	23	-
Ecuador	7	65	25	3	-
Guatemala	-	56	44	-	-
Perú	15	37	45	-	3

Fuente: Selección extraída de la Tabla 120 del Informe “*La Democracia en América Latina. Compendio estadístico*”. PNUD, 2004.

Tabla 4: Población indígena con respecto a la población nacional (censos 1993-2000)

País	Población Estimada		% Estimado de la Población	
	Estimado Inferior	Estimado Superior	Estimado Inferior	Estimado Superior
Bolivia	4.121.187	5.652.000	55.6	76.2
Colombia	620.052	816.000	1.6	2.1
Ecuador	2.634.494	5.235.000	23.0	45.7
Guatemala	4.945.511	7.129.000	49.6	71.2
Perú	8.793.295	11.655.000	37.4	49.5
América Latina	32.865.996	48.595.872	7.4	11.0

Fuente: Selección extraída de la Tabla 121 del Informe “*La Democracia en América Latina. Compendio estadístico*”. PNUD, 2004.

¹⁰ Molina, Ramiro y Xavier Albó. “*Gama étnica y lingüística de la población boliviana*”. PNUD-Bolivia, 2006.

¹¹ “*La Democracia en América Latina*”, PNUD, 2004.

<http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>

Tabla 5: Grupos indígenas más importantes (censos 1993)

Grupos más importantes	Población estimada	Ubicación
Quechua	12.581.114	Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Argentina
Maya	6.500.000	Guatemala, México, Honduras, El Salvador
Aymará	2.296.000	Bolivia, Perú, Chile, Argentina
Náhuatl	1.197.328	México, El Salvador
Mapuche	988.000	Chile, Argentina
Zapoteco	403.457	México
Wayúu (Guajiro)	297.456	Venezuela, Colombia
Misquito	285.000	Nicaragua, Honduras
Otomí (Ñahñu)	280.238	México
Garífuna	220.000	Honduras, Nicaragua, Belice, Guatemala
Lenca	220.000	Honduras
Totonaca	207.876	México
Paez	140.000	Colombia
Ngöbe (Guaymí)	123.626	Panamá
Subitava	100.000	Nicaragua
Total	25.840.095	

Fuente: Tabla 122 del Informe “*La Democracia en América Latina. Compendio estadístico*”. PNUD, 2004.

El problema de los datos sobre la población indígena está claramente expresado en el estudio de Hall y Patrinos¹²: “Para reunir estimaciones respecto de la población indígena fue necesario recurrir a muchas fuentes diversas, por lo que conseguir datos confiables y coherentes sigue siendo un problema. Se requieren mejores datos para mejorar el análisis de las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas. El desafío es definir un conjunto de indicadores operacionales de manera de identificar con rigurosidad a la población indígena en los censos o las encuestas muestrales. Por ello, se recomienda elaborar y utilizar una lista estandarizada de preguntas para las encuestas que los diversos países de la región efectúen en distintos años.”

2.1.2. Pueblos indígenas y pobreza

Ser indígena aumenta la probabilidad de ser pobre y los esfuerzos de erradicación de la pobreza en la última década muestran generalmente una tendencia a tener poco impacto en la población indígena, con la notable excepción de los datos de Guatemala. Las siguientes tablas son muy reveladoras al respecto:

Tabla 6: Aumento porcentual de la probabilidad de ser pobre si se es indígena

País	Comienzo de años 1990	Último año disponible
Bolivia	16	13
Colombia	s/d	s/d
Ecuador	-	16
Guatemala	11	14
Perú	-	11

Fuente: Hall y Patrinos (2005) “*Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*”. (Nota: sin datos -s/d- de Colombia en el estudio)

¹² Hall, Gillett y Harry Anthony Patrinos. “*Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*”. Banco Mundial, 2005.

Tabla 7: Evolución de la pobreza indígena en América Latina

Países	% de pobreza en 1994		Cambios en % de pobreza entre 1994 y último año disponible	
	Indígenas	No Indígenas	Indígenas	No Indígenas
Bolivia	64.3	48,1	Menos de 0.1	-8
Colombia	Sin dato	60 (total)	Sin dato	+4 (total)
Ecuador	87 (1998)	61 (1998)	Menos de 0.1	+14
Guatemala	86.6	53,6	-15	-25
Perú	79.9	49,7	Menos de 0.1	-3

Fuente: Compilación propia en base a Hall y Patrinos (2005) “*Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*”. Nota: los datos de Colombia corresponden al índice de pobreza total; no hay datos específicos sobre la población indígena.

“Hay una estrecha coincidencia entre mapas donde se ubican las poblaciones más pobres y los que corresponden a la población analfabeta y sin instrucción suficiente”¹³. Es conocido que el alfabetismo ha sido frecuentemente considerado como derecho humano, ya que constituye un bien incalculable para las personas y la sociedad. Es decir, un mayor nivel de alfabetización es uno de los principales indicadores del estado del desarrollo humano en un país.

Según cifras de la UNESCO, el año 1995 existían en América Latina 43 millones de personas absolutamente analfabetas, sin ningún acceso ni dominio de códigos de lectura o escritura. El caso más dramático en esta materia es Haití con una tasa de alfabetismo menor al 50%. Guatemala aún no alcanzaba el 70%. Además, áreas indígenas de **Bolivia**, **Ecuador** y **Perú** seguían presentando, al igual que **Guatemala**, considerables porcentajes de analfabetismo femenino.

Durante la década de los noventa, en América Latina, más de un tercio de los niños que comenzaron la primaria, no la terminaron. Esto representa más del doble de otras regiones. Se encuentra también el problema de la reprobación escolar, América Latina presenta al respecto la tasa más alta del mundo: el 29,33% de niños inscritos en 1991, repitieron el curso¹⁴.

La población indígena y el medio rural han avanzado mucho menos en lo relativo a la educación que las áreas urbanas. Las escuelas rurales son a menudo centros incompletos con sólo un profesor que suele carecer de competencia y título pedagógico. Con ello se hace más difícil terminar la educación primaria y acceder a la secundaria.

Respecto a las desigualdades de género también encontramos deficiencias a pesar de haberse logrado ciertos avances en la escolaridad de mujeres y hombres. Los bajos promedios de escolaridad de los niños indígenas, se reducen a la mitad o menos en el caso de las niñas. Lo mismo se repite al nivel del analfabetismo adulto.

¹³ Rivero, José. “*Políticas Educativas de equidad e igualdad de oportunidades*” en III Seminario para altos directivos de las Administraciones Educativas de los países Iberoamericanos. 1999. <http://www.campus-oei.org/administracion/rivero.htm> Pág. 5

¹⁴ Op. Cit. Rivero, 1999.

Tabla 8: Analfabeto adulto (Total, hombres y mujeres en porcentaje), 1970-2001

País	1970			1980			1990			2000			2001		
	Total	H	M												
Bolivia	42,3	29,8	54,3	31,2	20,2	41,6	21,8	13,1	30,1	14,5	8,0	20,7	13,9	7,6	20,0
Colombia	22,1	20,5	23,6	15,9	15,0	16,7	11,5	11,1	11,8	8,3	8,3	8,3	8,0	8,1	8,0
Ecuador	25,7	19,9	31,5	18,1	14,1	22,0	12,3	9,7	14,9	8,4	6,7	10,0	8,1	6,5	9,7
Guatemala	54,8	47,1	62,7	46,9	38,9	55,1	38,9	31,1	46,8	31,4	23,9	38,8	30,7	23,3	38,1
Perú	28,5	17,3	39,7	20,5	11,7	29,3	14,5	8,0	20,9	10,1	5,3	14,7	9,8	5,1	14,2
A. Latina	27,8	23,7	31,8	21,5	18,5	24,5	16,6	14,4	18,7	12,7	11,2	14,2	12,4	11,0	13,8

Fuente: Extraído de Tabla 87 del Informe “La Democracia en América Latina”, PNUD 2004.

Se ha planteado la necesidad de lograr la equidad en la educación. Para ello, entre otras medidas, se ha propuesto la educación bilingüe intercultural. Lograr esto requiere de recursos humanos y hay un gran déficit de ello en cantidad y calidad. Se han creado nuevos programas para la formación de maestros en y para zonas indígenas, para mejorar la calidad de la educación. Entre los países que los han implementado están los de alto porcentaje indígena como lo son **Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú**. Por su parte, **Colombia** ha estructurado leyes que abordan el tema indígena, con componentes educativos. Así, a través de estos programas se intenta lograr una equidad entre niñas y niños, y una disminución de la pobreza indígena. El reto es enorme.

2.1.3. Pueblos indígenas, gobiernos locales y gobernabilidad

Uno de los principales cambios sociales acontecidos en América Latina desde comienzos de la década de los ochenta ha sido el surgimiento de movimientos indígenas a nivel local, nacional e internacional. En el mismo período, América Latina ha impulsado crecientemente dos procesos políticos significativos: la democratización y la descentralización. Uno de los logros más trascendentales de los movimientos indígenas ha sido una mayor capacidad de estimular y apoyar el acceso de sus candidatos a numerosos gobiernos locales en muchos países de América Latina.

Recuadro 1: Gobierno local

Por **gobierno local**, se entiende un “*gobierno formal en la extensión territorial mínima de la gestión político-administrativa de un país*”. En un régimen democrático el gobierno local se constituye mediante elección popular representando a la población del municipio, comuna, intendencia, distrito, parroquia o como esta extensión mínima se puede llamar en cada país. Sin embargo, los datos no siempre hacen la distinción deseada, ya que por ejemplo en Perú por “local” se incluye a los distritos y las provincias, y en Ecuador, a las parroquias y a los cantones.

Grupo Chorlaví, Ciclo de Aprendizaje 2005 sobre Asociativismo Municipal.
(<http://www.grupochorlavi.org/>)

Con el acceso al gobierno local, las comunidades indígenas obtienen legitimidad política y poder sobre servicios y recursos públicos cruciales. Con frecuencia también mejora la gobernabilidad, un resultado no inusual de los gobiernos municipales indígenas, dado que suelen empujar procesos de toma de decisiones más transparentes y participativos. Estos procesos incluyen innovaciones tales como la planificación estratégica y definición presupuestaria participativas, asambleas populares como mecanismos de control social sobre las autoridades elegidas y “mesas de concertación” para resolver conflictos y construir consenso. El control democrático de los gobiernos locales también ha contribuido a mejorar la gobernanza, ya que aumenta el acceso de las comunidades indígenas a la información y a la asesoría respecto de sus derechos legales y también respecto de los programas y políticas gubernamentales de los cuales podrían beneficiarse.

Albó y Quispe¹⁵ ilustran la incertidumbre que implica cuantificar la participación indígena en los gobiernos locales. En un estudio con 1.634 alcaldes y concejales de Bolivia usando la noción de condición étnico lingüística para la determinación del grado de etnicidad en las autoridades locales, se calcula que 26.8% no son indígena, que 11% son de etnicidad “velada” (son indígena sin identificarse como tal), 19.1% son de etnicidad “discursiva” (se dicen indígena pero ni hablan un idioma equivalente, ni son originarios de un pueblo indígena), y un 45% son de etnicidad llamada alta y media. El estudio tiene una cuestionable alusión a no reconocer la auto-identificación como parámetro definitivo, como suele ser la tendencia en los censos de los países de la región (menos Perú), conforme con los planteamientos de las Naciones Unidas. De ahí, llamamos a la prudencia en la interpretación de la información cuantitativa que se encuentra en la literatura sobre la participación indígena en los gobiernos de la región.

En su informe “La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”¹⁶, el PNUD indica que el número de indígenas en las cámaras bajas o únicas del Poder Legislativo durante el periodo 2001-2002 ha sido 0,8% (1 sobre un total de 120) en **Perú**; 3,3% (4 sobre 121) en **Ecuador**; 12,4% (14 sobre 113) en **Guatemala**; y 26,2% (34 sobre 130) en **Bolivia**. Como se puede observar, estas cifras están muy por debajo de los porcentajes promedios de población indígena en estos países (véase la Tabla 2).

Existen múltiples visiones y definiciones acerca de la gobernabilidad. Una tendencia es a considerar que la misma se compone de elementos estrechamente interrelacionados como: eficiencia, legalidad, legitimidad y concertación social. Lo anterior implica la asignación legal, la apropiación y el cumplimiento de roles, competencias y atribuciones de los actores institucionales en un modelo amplio de gestión pública. En este marco, usualmente la gobernabilidad es entendida sobre todo en términos de eficiencia, eficacia y transparencia de la administración gubernamental. Sin embargo, la relación entre los gobernados y gobernantes forma parte del concepto fundamental de gobernabilidad, siendo ésta favorecida en un sistema político donde prevalezca una estrecha relación entre las

¹⁵ Albó, Xavier y Víctor Quispe. “*Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*”. CIPCA, Plural. La Paz-Bolivia, 2005.

¹⁶ Op. Cit. PNUD, 2004.

instituciones y los ciudadanos, la ampliación de la participación y la representación ciudadana¹⁷.

“La buena gobernabilidad es un concepto normativo con distintos significados y fines dependiendo de quien lo promueva, condicionado por los principios, mandatos y prioridades de los distintos actores y por las concepciones que manejen del desarrollo; la democracia, la equidad y la igualdad; el empoderamiento y los derechos humanos; entre otros”¹⁸.

Según Alejandra Massolo¹⁹, gobernabilidad es un concepto multidimensional y controvertido, ya que desde cierto punto de vista este se refiere a “un conjunto de condiciones del sistema político que hacen de mediación entre la sociedad y el Estado”. Es decir, que “con la expresión gobernabilidad (...) se alude al control político e institucional del cambio social, indicando la posibilidad de orientar los procesos e intervenir sobre las variables, de programar objetivos y prever resultados, en fin, de garantizar coherencia interna en todo proceso social en vías de transformación. Se produce a su vez una situación de ingobernabilidad en circunstancias en que las variables decisivas escapan al control del Gobierno y los objetivos perseguidos quedan relegados por consecuencias indeseables, sin que se pueda actuar eficazmente sobre éstas; en suma, cuando la función de gobierno de la sociedad resulta prisionera de los mecanismos o de las fuerzas que pretende gobernar”²⁰.

Massolo además distingue tres tipos de gobernabilidad; 1) dictatorial, la cual se basa en mecanismos de represión de los derechos civiles y humanos, comúnmente ejercida por regímenes militares; 2) autoritaria, cuando operan estructuras corporativas y clientelares, con reglas del juego no escritas (“usos y costumbres” del sistema político), de mando vertical, generalmente ejercida por un partido político hegemónico sólo capaz de procesar los conflictos siempre y cuando no se cuestionen las reglas del juego; 3) democrática, la cual es legitimada por el mandato de las urnas, y existen plenamente vigentes las garantías y libertades cívicas, respetando los derechos humanos.

La gobernabilidad democrática exige que se construyan amplios y nuevos pactos entre los diversos actores sociales, tradicionales o emergentes. En la reunión sobre *Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe* se planteó que “el ámbito local puede ser un nivel apropiado para favorecer la participación efectiva de las mujeres”²¹. También se planteó que esta participación podría ser facilitada orientando los recursos para que las mujeres organizadas conozcan los instrumentos y puedan adquirir habilidades que ayuden específicamente a la gestión de sus derechos en este nivel.

¹⁷ Grupo Interinstitucional de Trabajo. “*Gobernabilidad con equidad. Experiencias de trabajo a nivel local*”. CID-Plural. La Paz-Bolivia, 1999.

¹⁸ INSTRAW. “*Género, gobernabilidad y participación política de las mujeres*”, 2005.

¹⁹ Massolo, Alejandra. “*Notas sobre la gobernabilidad local, participación de las mujeres y la equidad de género en la agenda de los gobiernos municipales*”, 2004. Pág. 6.

²⁰ Di Tella, Torcuato; Hugo Chumbita, Susana Gamba y Paz Gajardo. “*Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*”. Acceso en www.pjbonaerense.org.ar/abcpolitico/diccionario/gobernabilidad.htm

²¹ CEPAL. Informe de la Reunión “*Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe*”, 2003. Pág. 15.

La **participación ciudadana** en políticas públicas se refiere al rol del ciudadano como usuario de los servicios públicos y como parte de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de programas sociales. Desde la perspectiva del usuario, el papel del ciudadano no se limita solo a recibir y usar los servicios, sino a controlar la gestión, plantear demandas, señalar estándares de calidad, ayudar a la toma de decisiones y, en general, colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública. Desde la perspectiva de copartícipe de políticas y programas, el papel del ciudadano es el de agente activo de las políticas sociales, interlocutor del Estado y agente del fortalecimiento de la sociedad civil de la cual forma parte²².

Recuadro 2: Ciudadanía política, civil y social

La ciudadanía política incluye el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local.

La ciudadanía civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia.

Finalmente, la ciudadanía social abarca todo el espectro, desde la seguridad a un mínimo de bienestar económico y al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conformes a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales.

T.H. Marshall, *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza. 1992.

Para una mayor comprensión de la temática de nuestro estudio, es fundamental tomar en cuenta la tensión y las contradicciones entre el proceso de descentralización, el gobierno local, la gobernabilidad y la participación ciudadana, como se los suele definir en los estados nacionales y en América Latina en general, y la visión indígena de los mismos conceptos influidos por las discusiones relativas a los derechos indígenas, los usos y costumbres, las estructuras tradicionales de organización indígena, la autodeterminación y la autonomía.

En primera instancia se muestra una tendencia a definir que los **derechos indígenas** “incluyen los derechos de los pueblos y personas indígenas, ya sean originados en la legislación indígena emitida por los Estados, en la legislación nacional pertinente, en las normas internacionales aplicables y vigentes para cada país, o en los sistemas jurídicos indígenas, que en su conjunto pasan a denominarse ‘las normas de derecho aplicables’. Se considerará a los sistemas jurídicos indígenas de acuerdo a las reglas para su reconocimiento establecidas en la legislación del país correspondiente. En ausencia de dichas reglas se reconocerá dichos sistemas siempre y cuando sean consistentes con la

²² Serrano, Claudia. “Participación Social y Ciudadanía”. MIDEPLAN, Chile, 1998.

legislación nacional y no contradigan los derechos fundamentales establecidos en la legislación nacional y en las normas internacionales”²³.

El 29 de junio de 2006, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó en Ginebra la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas. La Declaración establece que los pueblos indígenas tienen el derecho, como colectividades o como individuos, a todos los derechos humanos y a las libertades fundamentales reconocidas por la ONU. Además, reconoce el derecho de estos pueblos a su autodeterminación y a preservar y fortalecer sus diferentes instituciones políticas, legales, económicas, sociales y culturales, al tiempo que mantienen sus derechos a participar de manera plena, si así deciden, de la vida económica, social y cultural de los países donde viven²⁴.

Un tema de mayor polémica, es justamente la **autodeterminación de los pueblos indígenas**. Aún hoy en día, muchos gobiernos nacionales reciben esta afirmación como una amenaza a las unidades nacionales actuales; lo cierto es que los pueblos indígenas se han relacionado desde hace siglos y aún hoy en día, con los gobiernos y las sociedades nacionales a partir del ejercicio (silencioso o explícito según las condiciones) de su autodeterminación. La autodeterminación está siempre en conflicto con las imposiciones nacionales aunque hasta el momento no pretende acabar con la existencia de las actuales nacionalidades, estados y países de América, a pesar del conflicto²⁵.

Los sistemas indígenas permanecen vivos y activos; cuentan con una intrincada red de relaciones propias, que muchas veces permanecen invisibles a la colectividad y a los Gobiernos nacionales. Funcionan en un espacio-temporal paralelo al nacional y muchas veces inalcanzable para las medidas que adoptan los gobiernos nacionales. Cada pueblo indígena es en sí una sociedad compleja, dinámica, viva, cambiante, que reincorpora constantemente valores al mismo tiempo que se diferencia y que se desarrolla dentro de una sociedad nacional que los engloba y que también, a su vez, es compleja en sí misma y en las relaciones con sus asociados y miembros.

La **governabilidad indígena** se define como el ámbito de gestión de los pueblos indígenas que, dentro de la estructura de las normas de derecho aplicables y de los Estados nacionales de los cuales dichos pueblos forman parte, y teniendo en cuenta las formas de organización propias de los pueblos indígenas, plantea el control de su propio desarrollo económico, social y cultural, la gestión interna de sus tierras y territorios en reconocimiento de la relación especial que existe entre el territorio y la identidad étnica y cultural, y *una participación efectiva de los pueblos indígenas en el gobierno local, subnacional y nacional*²⁶. Esto quiere decir, que la gobernabilidad nacional respecto a la gobernabilidad indígena, tiene límites y por lo tanto, espacios a los que la primera no puede llegar, pues están bajo la esfera de la gobernabilidad indígena, no siendo automático el diálogo entre gobernabilidades.

²³ Política sobre pueblos indígenas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aprobada el 22 de febrero de 2006, véase http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm

²⁴ Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), 29 de junio 2006.

²⁵ Jimeno Santoyo, Gladys. “*Governabilidad indígena y territorio*”. FOCAL, 2006.

²⁶ Op. Cit. BID, 2006. Cursivas nuestras.

Un buen ejemplo de las tensiones, reconocimientos y desconocimientos, encuentros y desencuentros de conceptos y prácticas, se muestra en el siguiente recuadro²⁷.

Recuadro 3: Declaración de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas

EL I CONGRESO DE LA COORDINADORA ANDINA DE ORGANIZACIONES INDIGENAS PROPONE la siguiente AGENDA INDÍGENA ANDINA para que sea en función a ella, que se procese el debate institucional y político en nuestros países. Basta ya de que otros nos “traduzcan” o “interpreten”, o que nuestra “participación” sea de comentaristas de la agenda de otros (Banco Mundial, BID, CAN, Estados, Ministerios, ONGs). Debe ser al revés: ahora nosotros los invitamos a debatir el sentir y las propuestas de nuestros Pueblos.

Territorialidad y recursos naturales

- Declarar la intangibilidad de los territorios de los Pueblos Indígenas
- No a la privatización ni mercantilización del agua y de la madre tierra
- Articular estrategias de lucha para expulsar a las transnacionales en nuestros territorios.

Estado pluri nacional y otra institucionalidad

- Refundaciones como Estados Pluri Nacionales que nos incluyan y en base a los principios de equilibrio en igualdad de condiciones, rotación, reciprocidad y redistribución.
- Reconstituir los territorios e institucionalidades de los Pueblos Indígenas,
- Conformación de Asambleas Constituyentes, con representantes desde los Ayllus, Markas y Comunidades, no vía partidos ni elecciones tradicionales

Derechos colectivos y autodeterminación

- Suscripción, ratificación y aplicación del Convenio 169 de la OIT, y que cada Estado presente informes de su cumplimiento.
- Respeto a la autonomía y a nuestras propias maneras de organizarnos y gobernarnos y que ello se reconozca a través de un nuevo contrato social
- Vigencia de nuestros derechos colectivos a la cultura, identidad, salud y educación de acuerdo a nuestros usos y costumbres
- Vigencia del derecho a la consulta y consentimiento en toda política y proyecto sobre los recursos naturales

Reconstitución e integración de los pueblos y nacionalidades

- Hacia la confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Tawantinsuyo y Abya Yala
- Desarrollo de la Educación Bilingüe e Intercultural para lograr modelos de vida de autoconsumo y comercio justo entre Pueblos Indígenas

Participación política indígena

- Participación política en procesos nacionales, basada en el trabajo de las comunidades, para que ellas lo direcciones y tomen las decisiones

REITERAMOS que la estructura de la COORDINADORA ANDINA recoge los principios comunitarios e indígenas del control colectivo, la rotación, “mandar obedeciendo”, unidad en la diversidad representada por los delegados y delegadas de las organizaciones de cada uno de los países integrantes.

LLAMAMOS a las mujeres y hombres, explotados, oprimidos y marginados, campesinos, coccaleros, ribereños, afro americanos, fabelas, ranchos, barriadas, los “informales”, estudiantes, obreros, intelectuales; y todos los demás grupos sociales en la diversidad de formas organizativas de la ciudad y el campo, que resisten al salvajismo capitalista neoliberal, a UNIRNOS POR UNA LIBERACIÓN DE TODOS CONTRA TODO TIPO DE EXPLOTACIÓN Y OPRESIÓN, para la cual esta Agenda Indígena es un insumo, que los invitamos a analizar y llegar articular los procesos más amplios de unidad en la diversidad.

RECHAZAMOS toda forma de política intervencionista y guerrillera, de persecución política por los estados en contra de líderes y autoridades originarias, por alzar la voz a favor de los derechos de los Pueblos y denunciarnos el asesinato

²⁷ Declaración de Cusco. http://www.movimientos.org/enlacei/congresocaoi/show_text.php3?key=7592

selectivo de los líderes indígenas. No a la criminalización de las luchas de los pueblos indígenas y movimientos sociales.

PROPONEMOS que todas las instancias internacionales (Multilaterales, NN.UU y otras) dejen de invisibilizarnos y sustituirnos, y tomen en cuenta nuestros derechos, y en particular que la Comunidad Andina de Naciones y MERCOSUR, en todos sus procesos y decisiones, respeten nuestros Derechos Colectivos con la debida consulta y consentimiento. Igualmente que la Organización Mundial del Comercio (OMC), respete nuestros derechos de Territorialidad, Autonomía y patrimonio intelectual y cultural, y su carácter colectivo y trans generacional.

RATIFICAMOS nuestro respaldo y participación activa en los procesos de alianzas internacionales, como el Foro Social de las Américas; Foro Social Mundial y en la III Cumbre Continental de los Pueblos Indígenas que se realizará en marzo del 2007 y para la articulación de Otros Mundos Posibles alternativos al sistema neoliberal globalizante.

REITERAMOS nuestra solidaridad con los procesos sociales y gobiernos progresistas de Venezuela, Cuba y Bolivia que buscan abrir nuevos caminos alternativos para los pueblos, así como nuestra exigencia de libertad a los luchadores sociales de todo el mundo.

Se resuelve que la sede del II Tantachawi/ Congreso de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, se efectuará en Quito, Ecuador.

¡ Cortaron nuestras ramas, hojas... pero no las raíces... y ahora Volvemos !
¡ Diez Veces nos golpearon.... diez veces nos levantaremos !
Cusco, 17 de julio del 2006

Tomás Huanacu Tito Presidente del I Tantachawi/Congreso

- COORDINADORA ANDINA DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS
- ECUARUNARI, Confederación de las Nacionalidades y Pueblos Kichwas del Ecuador
- CONACAMI, Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería
- CONAMAQ, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo de Bolivia.
- CITEM, Coordinación de Identidades Territoriales Mapuche
- ONIC, Organización Nacional Indígena de Colombia
- ONPIA, Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Argentina
- Consejo Nacional Aymara de Chile
- CCP – Confederación Campesina del Perú
- CNA- Confederación Nacional Agraria del Perú
- CSUTCB – Confederación Sindical Única de Trabajadores y Campesinos de Bolivia
- Federación Nacional de Mujeres BARTOLINA SISA del Qullasuyu.

2.2. Derechos y participación de las mujeres indígenas

A partir de la contextualización anterior, en esta sección se hace un recorrido en el que se busca vincular las discusiones sobre derechos y ciudadanía de las mujeres, género y empoderamiento con la presentación de evidencias relacionadas con la participación política y social de las mujeres indígenas en los cinco países de cobertura de este estudio.

En relación a la participación política se analizan mecanismos como los sistemas y leyes de cuotas, sus alcances y problemas en la aplicación desde lo nacional a lo local, mostrando que aún siendo fundamentales dichos mecanismos, no resuelven la escasa representatividad y el ejercicio de los derechos en democracia en el caso de las indígenas. Más bien, la debilidad y dispersión de información y análisis al respecto confirman la escasa visibilidad de las mujeres indígenas en este plan.

En relación con la participación social se consideran varias de las reconceptualizaciones indígenas referida a gobierno local y gobernabilidad aplicadas en el marco de los usos y costumbres, las tradiciones y las posturas políticas de organizaciones y movimientos sociales. En este ámbito, si bien se evidencian cambios en la presencia y liderazgo de las mujeres indígenas, la situación está marcada por una intrincada tensión entre discursos ideológicos y prácticas cotidianas. La búsqueda de nuevas vías para las indígenas no es fácil.

2.2.1. Derechos y ciudadanía de las mujeres indígenas

Si existen sendas dificultades en el caso de las mujeres y los indígenas para hacer valer sus derechos, la problemática es doble para las mujeres indígenas. Un ejemplo general se muestra en las siguientes tablas.

Tabla 9: Capacidad de una mujer de hacer valer sus derechos

País y Región	Logra hacer valer sus derechos						
	Una Mujer						
	Muestra total	Muestra válida	% No respuesta	Siempre	Casi siempre	Casi nunca	Nunca
Bolivia	1.242	1.207	2,8	14,8	39,9	34,9	10,4
Colombia	1.200	1.159	3,4	22,9	46,1	27,1	4,0
Ecuador	1.200	1.191	0,8	21,2	39,2	26,4	13,2
Guatemala	1.000	972	2,8	25,9	39,4	25,7	9,0
Perú	1.224	1.190	2,8	18,8	43,1	32,4	5,7
América Latina	20.101	19.489	3,0	23,0	44,1	25,9	7,1

Fuente: Extraído de Tabla 147A del Informe “La Democracia en América Latina”, PNUD 2004; Procesamiento de pregunta p24u de la Sección Propietaria del PNUD en Latinobarómetro 2002.

Tabla 10: Capacidad de un indígena de hacer valer sus derechos

País y Región	Logra hacer valer sus derechos						
	Un Indígena						
	Muestra total	Muestra válida	% No respuesta	Siempre	Casi siempre	Casi nunca	Nunca
Bolivia	1.242	1.201	3,3	6,3	14,9	46,2	32,6
Colombia	1.200	1.123	6,2	9,9	23,6	41,7	24,9
Ecuador	1.200	1.188	1,0	14,7	25,5	37,4	22,4
Guatemala	1.000	967	3,3	16,4	22,2	37,3	24,0
Perú	1.224	1.169	4,5	4,6	11,4	48,0	36,0
América Latina	20.101	18.624	7,3	8,7	14,4	38,6	38,3

Fuente: Extraído de Tabla 147A del Informe “La Democracia en América Latina”, PNUD 2004; Procesamiento de pregunta p24u de la Sección Propietaria del PNUD en Latinobarómetro 2002.

Al analizar las posibles razones de esta situación, es necesario discutir las tensiones existentes entre las formas de concebir y respetar los derechos humanos universales versus los derechos colectivos particulares. Para hacerlo de una manera ejemplificadora abordamos el tema de la violencia familiar dirigida a las mujeres indígenas.

Recuadro 4: La violencia hacia las mujeres indígenas: un abordaje ejemplificador

De manera más implícita que explícita, existen perspectivas opuestas sobre las relaciones de género y la violencia en el área rural. En esta medida me voy a permitir caracterizar, a riesgo de esquematizar, dos visiones encontradas.

Primera posición: Género y mujeres por encima de cultura y diferencias étnicas. Esta perspectiva se encuentra en ONG que han trabajado con mujeres fundamentalmente de sectores populares urbanos o en la Subsecretaría de Género, hoy Viceministerio de Género. Consideran que bajo el paraguas cultural o el de los derechos de los pueblos indígenas y la multiculturalidad, se esconden posiciones esencialistas que idealizan no sólo las relaciones de género sino también el conjunto de relaciones sociales al interior de ella.

Segunda posición: Derechos culturales y de pueblos indígenas por encima de las diferencias de género. Dos variantes de esta posición. Primero, la que considera que hay una relación complementaria de género en los Andes, posición que se ha alimentado también de etnografías y trabajos realizados hace ya bastantes décadas. Segunda variante: la situación de las mujeres no es tan idílica. En ambos casos, sin embargo, hay una oposición a intervenciones ajenas porque se considera que las actitudes de las que defienden la primera posición, que generalmente pertenecen a las clases medias, tendrían un discurso paternalista, misionero, colonialista y hasta civilizador, puesto que tratarían de “enseñar” cómo no deben ser las relaciones de género, la sexualidad o el cuerpo femenino.

Rossana Barragán, *Perspectivas opuestas sobre la violencia en el área rural y en grupos “étnicos”*. T'inkazos n. 12. Revista Boliviana de Ciencias Sociales, junio de 2002. PIEB. La Paz-Bolivia, p. 41-42.

La primera posición está ligada a la convicción que los derechos humanos son o debieran ser universales, por tanto es una posición contraria al relativismo cultural y partidaria de la eliminación de todos los usos y costumbres que atenten contra esos derechos. Sin embargo se reconoce que hay tensiones reales en torno al concepto de derechos colectivos y derechos individuales de las mujeres, lo cual llevaría también a encuentros y desencuentros entre las luchas de las mujeres y las de los pueblos indígenas como en el caso boliviano pero también en otros países y culturas²⁸. Se menciona, por ejemplo, al Comandante Marcos en Chiapas cuando reconoció: “Algunos usos y costumbres no sirven a las comunidades indígenas: la compraventa de mujeres, el alcoholismo, la segregación de las mujeres y jóvenes en la toma de decisiones colectivas, que sí es más colectiva que en las zonas urbanas pero es también excluyente. Hay que eliminar el alcoholismo, la venta de mujeres, el machismo, la violencia en el hogar”²⁹.

Un ejemplo interesante es la oposición que antecedió la aprobación de la Ley contra la Violencia en Bolivia y la instalación de los Servicios Legales Integrales en zonas indígenas con el argumento que se trataba de una imposición occidental y que había que respetar las

²⁸ Montaña, Sonia. “Comentarios y debate sobre el artículo de Van Vleet. En torno a la violencia en contra de las mujeres”. T'inkazos No. 12. Revista Boliviana de Ciencias Sociales. PIEB. La Paz-Bolivia, junio 2002, págs. 41-47.

²⁹ Respuesta brindada por el Comandante Marcos al escritor Carlos Monsivais en una entrevista citada por Enrique Krauze en “El Evangelio según Marcos”. En: *Letras Libres*, México, marzo 2001.

formas tradicionales de resolución de conflictos. Oposición representada por un frente único curiosamente conformado “por antropólogos indigenistas, indigenistas de ‘cuello blanco’, sectores confesionales y conservadores quienes salieron a la palestra con argumentos similares que remitían a la tradición, las buenas costumbres, los valores nacionales y la defensa de la familia boliviana, considerando que esta Ley venía a quebrar ‘nuestra’ cultura para promover comportamientos ajenos a la tradición de distintas vertientes clericales e indigenistas”³⁰.

El paso entre la defensa de lo propio, los usos y costumbres y el conservadurismo de algunos indígenas que defienden la subordinación de las mujeres es muy sutil, como muestra Roger Bartra señalando que aquello no les ayuda a defender su identidad sino que la debilita. “La defensa del ‘pluralismo jurídico’ para que acepte en el ámbito constitucional sistemas normativos ya existentes en las comunidades; que legitime aquellos usos y costumbres considerados ‘buenos’ como el hecho de reconocer que el marido que va a la asamblea comunitaria lleva ‘la participación de la mujer’ (que se queda en la casa); aceptar que en dichas asambleas ‘no hay voto’ sino acuerdos impuestos por la ‘palabra verdadera’ de los ancianos o reconocer que se hace más justicia ‘reparando el daño antes que castigando al culpable’ (una practica en la que cabe una gran variedad de tradiciones: desde la exhibición pública del presunto culpable, para que se avergüence, hasta el linchamiento o el trabajo forzado al servicio de las personas afectadas)... estas expresiones de tradicionalismo y conservadurismo no afectan seriamente a los grandes bloques financieros industriales o comerciales, o sólo de una manera muy atenuada. ¿A quién pueden afectar? En primer lugar, sin duda, a los propios pueblos indígenas”³¹.

En relación a la segunda posición, se reconoce que, por ejemplo, al interior de las naciones aymara y quechua, la redefinición de las relaciones de género según sus propios valores, pero tomando en cuenta también las nuevas normas internacionales, es todavía incipiente. “Es notoria la poca cantidad de directivas para repensar esta cuestión en las leyes indígenas actuales incluyendo el Convenio 169 de la OIT, con sus enfoques más dirigidos al proceso de desarrollo”³². Consecuentemente, el rechazo a los conceptos de género occidentales no se traduce automáticamente en un replanteamiento de “género vernacular”.

Es desde ciertas posiciones feministas que se flexibiliza la mirada. En este sentido, por un lado, se señala que el reconocimiento de derechos humanos universales proporciona una orientación política que desafía los vectores de poder que entrelazan clase, género y raza. Y por otro se plantea evitar que la discusión sobre los derechos universales acabe universalizando las causas y las consecuencias, por ejemplo, de la violencia, apostando más bien a la necesidad de reconocer contextos específicos tanto nacionales como locales³³.

³⁰ Op. Cit. Montañó, 2002, págs. 45-46.

³¹ Bartra, Roger: “Derechos indígenas”. En *Letras Libres*, mayo 2002, México.

³² Arnold, Denise. “Comentarios y debate sobre el artículo de Van Vleet. En torno a la violencia en contra de las mujeres”. T’inkazos n. 12. Revista Boliviana de Ciencias Sociales. PIEB. La Paz-Bolivia, junio 2002, p. 53.

³³ Van Vleet, Krista. “Comentarios y debate sobre el artículo de Van Vleet. En torno a la violencia en contra de las mujeres”. T’inkazos n. 12. Revista Boliviana de Ciencias Sociales. PIEB. La Paz-Bolivia, junio 2002.

Lo anterior lleva también a la discusión relativa a la ciudadanía que introduce ulteriores complejidades. “El ejercicio pleno de la ciudadanía se basa en el presupuesto de autonomía personal. Pero a este respecto hay un debate abierto en torno a la idea de una ciudadanía diferencial basada en la especial dependencia de la mujer respecto al ámbito de la reproducción... Hoy no basta con el simple reconocimiento de la ciudadanía universal y cosmopolita que muchas veces sólo sirve para quitar fuerza a la ejecución de los derechos específicos de las mujeres... Reconocida la complejidad de la ciudadanía en todas sus dimensiones, es preciso dar un paso más para analizarla...”³⁴. En este marco es preciso reconocer dos aspectos claves en el caso de las mujeres indígenas. El primero se refiere a la continuidad y articulación entre la esfera pública y la privada como un ámbito sistémico que ingresa con pleno derecho a lo político. El segundo es el reconocimiento que el colectivo ‘mujeres’ no es en absoluto un conjunto homogéneo en los que identidades, atributos y valores se tengan que adecuar a un solo modelo.

2.2.2. Género y empoderamiento

No es posible hablar de la participación de las mujeres, incluyendo a las mujeres indígenas, sin referirse al concepto de empoderamiento. Sin pretender agotar la cuestión, es importante señalar, siguiendo las pistas señaladas por Magdalena León³⁵, que “el empoderamiento representa un desafío a las relaciones de poder existentes y busca obtener mayor control sobre las fuentes de poder. Conduce a lograr autonomía individual, a estimular la resistencia, la organización colectiva y la protesta mediante la movilización. En suma, los procesos de empoderamiento son, para las mujeres, un desafío a la ideología patriarcal con miras a transformar las estructuras que refuerzan la discriminación de género y la desigualdad social... El empoderamiento no es un proceso lineal con un inicio y un fin definido de manera igual para las diferentes mujeres o grupos de mujeres. Empoderamiento es diferente para cada individuo o grupo, según su vida, contexto e historia y según la localización de la subordinación en lo personal, familiar, comunitario, nacional, regional y global”.

El concepto anterior es relevante puesto que implica referencias a la acción, al convertirse en agente activo, a la transformación pero también a las diferencias individuales y colectivas que hacen que el empoderamiento no sea una receta ni un camino a un solo carril. Por otro lado pueden surgir distintas dimensiones de una participación proactiva en un continuum entre participación política, social, económica y cultural. El concepto de empoderamiento por tanto puede ser amoldable al contexto, expectativas y demandas de las mujeres indígenas, contrariamente a lo que se suele pensar al tildar, sobre todo en la Región Andina y en áreas indígenas, el empoderamiento de enfoque ajeno, occidental.

³⁴ Ajamil García Menchu. “*Género y ciudadanía: análisis de desafíos para el Estado y el desarrollo local*”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre 2003.

³⁵ León, Magdalena (Compiladora). “*Poder y empoderamiento de las mujeres*”. TM Editores, U.N. Facultad de Ciencias Humanas. Santa Fé de Bogotá-Colombia, primera reimpresión, mayo 1998.

Hasta el Foro Económico Mundial³⁶ se ha ocupado recientemente del empoderamiento político definiéndolo de manera mucho más acotada e instrumental como “la representación equitativa de las mujeres en las estructuras de toma de decisiones, tanto formales como informales, y en la voz en la formulación de políticas que afecten su sociedad”. La Unión Interparlamentaria muestra un promedio mundial de participación de mujeres de sólo el 15,6% en cámaras combinadas de Parlamentos presentando ciertas diferencias entre las Regiones (por ejemplo: 6,8% en Arabia Saudita; 18,6% en las Américas; 39,7% en los estados nórdicos). Las mujeres son pobremente representadas en los niveles más bajos de gobierno y es aún raro verlas en los altos niveles de toma de decisiones. La ausencia de las mujeres de las estructuras de gobernanza, según el Foro, inevitablemente significaría que las prioridades y los recursos nacionales, regionales y locales son definidos sin una entrada significativa de las mujeres, cuya experiencia de vida les da una conciencia distinta de las necesidades de las comunidades. A partir de estudios realizados en tres países muy diferentes (Bolivia, Camerún y Malasia), se concluye que allá donde las mujeres tengan más voto en las prioridades de gasto, será más probable que gasten en recursos para la familia y la comunidad para mejorar la salud, educación, infraestructura de la comunidad y la erradicación de la pobreza, en oposición a lo militar, el alcohol o las apuestas. Este argumento eficientista y desarrollista tiende a ocultar la verdadera perspectiva de cambio del empoderamiento, si bien abre la puerta al diseño y puesta en marcha de mecanismos que permitan la presencia de una cantidad crítica de mujeres representadas, que estén aprendiendo las reglas, usando las reglas y cambiando las reglas del “juego” de la toma de decisiones. De ahí la discusión alrededor de los sistemas y leyes de cuotas.

2.2.3. Participación política de las mujeres: desde lo nacional a lo local, la escasa visibilidad de las mujeres indígenas

Como medida para fomentar más igualdad de género en la participación política, sobre todo en la última década, se han experimentado **sistemas y leyes de cuotas**³⁷ en los procesos electorales.

Tabla 11: Cuotas para candidatas parlamentarias femeninas, 2002

País	Año de adopción	Requisitos
Bolivia	1997	30% de los candidatos del partido a la Cámara de Diputados y 25% de los candidatos del partido al Senado.
Colombia	-	Sin requisito
Ecuador	1997	20% de los candidatos del partido a la cámara única. ³⁸
Guatemala	-	Sin requisito
Perú	1997	30% de los candidatos del partido a la cámara única.

Fuente: Extraído de la Tabla 26 del Informe “*La Democracia en América Latina*”, PNUD 2004.

³⁶ Lopez-Claros, Augusto y Saadia Zahidi. “*Women’s Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*”. Foro Económico Mundial. 2005. (traducción propia).

³⁷ Para mayores detalles sobre su funcionamiento y los factores que, dentro de estos mecanismos, obstaculizan o facilitan a las mujeres: Massolo, Alejandra. Participación política de las mujeres en el ámbito local. Versión preliminar. INSTRAW, julio 2006.

³⁸ Hoy en Ecuador la cuota es de 30%

En **Bolivia**, desde 1997 se ha establecido que las mujeres deben componer el 30% de los candidatos del partido a la Cámara de Diputados y el 25% de los candidatos del partido al Senado. Para ilustrar el cumplimiento, destacamos que en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 2006, sobre un total de 2.112 candidatos/as de los diferentes partidos, 42.57% de las listas fueron conformadas por mujeres (899). En los resultados, para las 45 bancas de departamentos solo 11 mujeres (24%) fueron electas, y para las 210 bancas de circunscripciones, 77 mujeres (37%) fueron ganadoras. El Movimiento al Socialismo (MAS) - partido del presidente Evo Morales - presentó 107 mujeres (42%) y 64 de ellas fueron electas. Una mujer de origen quechua ha sido designada en julio de 2006 como presidenta de la Asamblea Constituyente.

En **Colombia**, uno de los instrumentos es la Ley 581 de 2000, conocida como la Ley de Cuotas, la que tiene por objeto garantizar mayor participación de las mujeres en la dirección de entidades del Estado en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal y asegurar que tengan acceso, como mínimo, al 30% de los cargos públicos³⁹. En relación con el cumplimiento de la Ley de Cuotas, el Departamento Administrativo de la Función Pública destaca que en el 2004 el porcentaje de participación femenina en los niveles más altos de las entidades del Estado es de 37.42%. La ley no fija cuota al nivel de las listas electorales de los partidos. Por lo tanto, la participación en la rama ejecutiva a nivel de ministerios, contrasta con la participación en cargos de elección popular. Según cifras del Ministerio del Interior y de Justicia, en la actualidad la participación de la mujer en el Congreso de la República es de un 11% en el Senado de la República y un 13.25% en la Cámara de Representantes. En el nivel local, tanto en gobernaciones como en Alcaldías, la participación de las mujeres es muy baja en relación con la de los hombres, que ocupan aproximadamente el 90% de los cargos. Cabe señalar que bajo la Constitución de 1991, en Colombia dos bancas del Senado Nacional son reservadas para grupos indígenas (no obstante, hasta hoy ninguna mujer indígena ha sido elegida Senadora).

En **Ecuador**, el Artículo 102 de la Constitución de 1998 establece que “el Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.” Mediante la Ley Reformatoria a la Ley de Elecciones, se estableció la obligación de los partidos políticos de conformar sus listas con candidatas mujeres, en un porcentaje mínimo del 30%, en forma alternada y secuencial. En las elecciones del 2000 se aplicó esta disposición por primera vez; sin embargo no se respetó el principio de alternabilidad y secuencia⁴⁰. En las elecciones de mayo de 2000, fueron elegidas un total de 1253 mujeres para diferentes cargos de elección popular, es decir 24% del total de personas electas. Las mujeres ocupan principalmente cargos en el poder local, específicamente municipios y juntas parroquiales. En las últimas elecciones de diputados/as realizadas en el 2002, resultaron electas 18 mujeres y 82 hombres. En esa ocasión se registró un hecho particular, una de las 18 diputadas, electa por Guayas y perteneciente al Partido Social Cristiano,

³⁹ Los textos se encuentran en Ley de cuotas: www.presidencia.gov.co/equidad/uno/dir02/normas.htm

Ley de igualdad de oportunidades: www.laleycolombiana.com/lle_contenido/Normas/2003/Leyes/823.htm

⁴⁰ El principio de “alternabilidad y secuencia” significa organizar las listas pluripersonales de la siguiente manera: - Un hombre - Una mujer; - Una mujer - Un hombre; - Un hombre - Una mujer; - Una mujer - Un hombre; etc..

renunció a su derecho para posibilitar la principalización de su esposo que era alterno en la lista. El Foro de Mujeres Parlamentarias ha impugnado el hecho ante la Comisión de Excusas y Calificaciones del Congreso Nacional⁴¹.

En **Guatemala**, las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos han sido impulsadas como parte de los compromisos adquiridos con la firma de los acuerdos de paz. Iniciadas en 1997, luego de 6 años, en 2004, todavía las reformas señaladas⁴² no hacen ninguna mención de cuotas, ni de género ni de participación indígena. La ley ha sido criticada duramente por la Defensoría Maya, entre otros, que la califica de racista y discriminatoria: “Las reformas realizadas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos el día miércoles 21 de abril de 2004 no corresponden a la necesidad de la nación y de la consolidación de la democracia ya que son reformas que legitiman el racismo y la discriminación, reproducen los esquemas del caciquismo partidista y marginan de las decisiones a los pueblos indígenas”⁴³. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe 2003 indica que “las tasas de abstención del electorado indígena son altas, hay muy pocas personas indígenas en cargos de elección o en funciones públicas de responsabilidad, y tienen muy poca incidencia en la toma de decisiones políticas. En el ámbito municipal, las altas tasas de personas en edad electoral no inscritas en el censo electoral, y la indocumentación de mujeres, refugiados y desplazados internos conduce a que la participación electoral en las áreas rurales sea especialmente baja. Por otra parte, si bien la representación indígena a nivel local es proporcionalmente mayor a la del nivel nacional y (que) a través de la formación de comités cívicos no afiliados a los partidos políticos (los indígenas) logran obtener cargos de alcaldes, síndicos o concejales; esto sigue siendo insuficiente”⁴⁴. En las elecciones de 1999, solo 10 mujeres fueron electas al parlamento nacional, logrando el 8.8% de las bancas. En la actualidad, sólo 13 de los 158 diputados del Congreso de la República son mujeres, mientras que de las 331 alcaldías sólo 8 son dirigidas por mujeres y de las 22 Gobernaciones Departamentales, este cargo sólo ha sido otorgado a 4 mujeres.⁴⁵

En **Perú**, la Ley No. 27680 de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización (6 de Marzo de 2002) establece que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa. Desarrollando este mandato, la Ley No. 27683 de elecciones regionales (27 de Marzo de 2002) ordena que la lista de candidatas a elecciones esté conformada "por no menos de un 30% de hombres o mujeres, y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones" (artículo 12). Aún cuando la Ley de Cuotas favorece la presencia femenina y “nativa” en la representación congresal y, a nivel de los gobiernos regionales y locales, existen factores técnicos en el sistema electoral que obstaculizan los mecanismos de promoción. No existe obligatoriedad

⁴¹ Fundación Justicia, Equidad y Desarrollo. Quito, diciembre de 2002, citado en Informe Banco Interamericano de Desarrollo, Análisis sobre las brechas de género en Ecuador. Estudio elaborado por Rocío Rosero Garcés y Ariadna Reyes Ávila. Junio de 2003, pág. 6.

⁴² Ley Electoral y de Partidos Políticos.

www.mintrabajo.gov.gt/variados/compendio_leyes/electoral_partidos_politicos/ley_partidos_html/view

⁴³ http://www.geocities.com/tayacan_2000/aportes/defensoria0404.htm

⁴⁴ <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo4a.htm>

⁴⁵ <http://www.cerigua.org/portal/observatorio/programasderadio/20ProgramaXX.pdf?POSTNUKESID=0aee59d8cb7b6b56789622ab935c5d13>

para que en las listas de candidatos el porcentaje obligatorio femenino o “nativo” ocupe los primeros puestos, que son los que tienen mayores probabilidades de elección. Parece que en Perú, en lugar de afinar los mecanismos de la actual Ley de Cuotas, se opta por incluir otras variables como la de imponer que las listas electorales contengan un 20% de jóvenes adultos menores de 30 años⁴⁶, complejizando el panorama. Sin embargo, cabe destacar que la presencia femenina en aquellos cargos en los que se aplicó la cuota (regidurías) permitió un crecimiento entre 1995-1998 del 10.86% a nivel provincial y del 16.54% a nivel distrital del llamado “resto del Perú”, es decir lo que no incluye Lima, destacándose al respecto las áreas rurales⁴⁷.

El ya señalado informe del PNUD indica que las mujeres (en general y en bancas de nivel nacional) han aumentado de 8 a 15,5% su nivel de participación en cargos públicos electos en poco más de una década en los 18 países latinoamericanos estudiados, aunque con variaciones considerables entre los países. Destaca el hecho que Bolivia, país mayoritariamente indígena, alcance el promedio de participación más alto, con un salto muy importante para el 2002. La tabla siguiente proporciona los datos de esta evolución en los países cubiertos por nuestro estudio:

Tabla 12: Bancas obtenidas por mujeres (porcentaje), 1990-2003

País	Elección previa		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1990 - 2003
	Año	Puntaje															
Bolivia	1989	9.2				10.8				11.05					18.5		13.6
Colombia	1986	4.5	8.5	10.2			10.8				11.8				12.0		10.7
Ecuador	1988	4.5	7.5		6.0		4.5				14.6				16.0		9.7
Guatemala	1985	7.0	5.2				7.5					8.8				8.2	7.4
Perú	1985	5.6	6.7		8.8			10.0					10.8	17.5			10.8
América Latina		8.0	88.8	8.4	8.5	8.5	9.4	9.9	9.5	10.7	12.2	12.6	11.9	13.0	14.6	15.4	11.6

Fuente: Selección extraída de la Tabla 39 del Informe “La Democracia en América Latina. Compendio estadístico”. PNUD, 2004.

Si bien representan una oportunidad, por si solas, las leyes de cuotas no proveen elementos para fomentar de manera constructiva su propósito de ampliar la participación de grupos marginados en los procesos electorales y modificar los aspectos histórico-culturales y las relaciones de poder que rigen en dichos procesos. Y si bien sus resultados cuantitativos suelen ser observables, es reconocido que los estados y los partidos políticos necesitan priorizar también el aspecto cualitativo de la participación, la renovación y el liderazgo femenino. Como lo observa Jacqueline Peschard⁴⁸: “Las cuotas son sólo puntas de lanza

⁴⁶ REMURPE, 27 de junio de 2006 – sobre el proyecto de modificar el numeral 3 del artículo 10° de la Ley de Elecciones Municipales, Ley N.º 26864. El 11 de agosto 2006 se ha promulgado la Ley del Concejal Joven.

⁴⁷ Op. Cit. Massolo, 2006.

⁴⁸ Peschard, Jacqueline. El Sistema de Cuotas en América Latina. En: *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas*. International IDEA, 2004.

www.idea.int/publications/upload/Quotas_LA_Report_Spanish.pdf

que preparan el terreno para que se desarrollen políticas y programas públicos de atención a las demandas de las mujeres, como condición necesaria para que se construyan sociedades más igualitarias cuya expresión política sea la democracia paritaria.”

Una fuente obligatoria sobre la participación de las mujeres en los gobiernos locales a nivel mundial, con datos nacionales sobre los países del presente estudio⁴⁹ es constituida por la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG por sus siglas en inglés). Incluye la promoción de la Declaración Mundial sobre las Mujeres en el Gobierno Local y la implementación del Programa Global de Mujeres en la Toma de Decisión Local, que cuenta con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. La base de datos de la UCLG estima que al nivel global, 91% de los alcaldes son hombres y 9% son mujeres, y que 79.1% de los concejales son hombres contra 20.9% de mujeres. Al nivel de América Latina, 94.5% de los alcaldes son hombres, 5.5% son mujeres, y 73.9% de los concejales son hombres, 26.1% son mujeres. Al nivel de cada país, los datos de la UCGL son los siguientes:

Tabla 13: Participación de hombres y mujeres en gobiernos locales

País	Alcaldes Hombres	Alcaldes Mujeres	Concejales (o regidores) Hombres	Concejales (o regidoras)
Bolivia	89%	11%	66%	34%
Colombia	97%	3%	70%	30%
Ecuador	97%	3%	75%	25%
Guatemala	98%	2%	75%	25%
Perú	97%	3%	75%	25%

Fuente: UCLG - Base de datos en línea consultada el 20 de junio de 2006.

Si bien la UCGL opina que los sistemas de cuotas han sido decisivos para el adelanto de la mujer, estas medidas deben ir acompañadas de un cambio cultural, si se pretende conseguir una mejora real de las condiciones de vida. Cabe señalar que en la Tabla 13, los datos de concejales en 4 de los 5 países corresponden a normas establecidas en versiones de Leyes de Cuotas o a una aproximación y no necesariamente a datos comprobados.

La UCGL advierte que las esferas locales de gobierno ofrecen mayores oportunidades para el empoderamiento de las mujeres e influyen la participación nacional de manera muy positiva. Los países con más mujeres concejales tienen una mayor probabilidad de tener un porcentaje más elevado de mujeres parlamentarias.

En muchos países se han establecido leyes de cuotas más amplias a nivel local que a nivel nacional⁵⁰. Con ello podemos ver que en estos casos el espacio local es más accesible para las mujeres.

Sin embargo, surgen al respecto voces no tan optimistas. Por ejemplo, se afirma que con el proceso de descentralización ha llegado más dinero a los municipios, lo que ha llamado la

⁴⁹ <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?T=1&L=ES>

⁵⁰ INSTRAW. “Reflexiones sobre la participación política de las mujeres a nivel local”, Ecuador 2005. En Los retos del desarrollo local 19-21 septiembre 2005. Cuenca, Ecuador. Pág. 8.

atención de los partidos políticos, dejando menos espacio para la participación política femenina. Este fue el caso de la primera gestión municipal sucesiva en Bolivia a la promulgación de la Ley de Participación Popular⁵¹.

Massolo⁵² señala que “Siendo el municipio la instancia de representación y gobierno más próxima a la ciudadanía, vinculada a los asuntos de la vida cotidiana, paradójicamente no ha facilitado el acceso de las mujeres a los cargos de representación municipal. Los gobiernos locales latinoamericanos carecen de pluralidad de género, puesto que son mayoritariamente encabezados por hombres. Claramente no se verifica una correlación positiva entre mayor cercanía y mayor participación de las mujeres en cargos de representación y dirección. Por lo cual el principio de proximidad que legitima específicamente el gobierno local, no funciona como principio que favorece la equidad de género”. “El nivel local se presenta como el menos abierto y favorable a la participación formal y al ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres”⁵³.

Ni las políticas de descentralización, ni las reformas municipales, ni la proximidad y revalorización de los gobiernos locales habrían logrado incidir de forma significativa en una mayor apertura y mayor acceso de las mujeres a los cargos de elección municipales, sobre todo el de alcaldesa.

En resumen, la participación de mujeres en el nivel local formal puede haber logrado algunos avances en las últimas décadas pero “aunque el municipio pueda representar un espacio de más fácil acceso (...) es un espacio ambivalente, que en ocasiones limita la participación femenina”⁵⁴.

Los informes de Beijing +10 ofrecen apreciaciones pertinentes, referidas a los **factores que dificultan** la participación de las mujeres en política, con relación a los avances de los países sobre este componente de la Plataforma de Acción de Beijing. El informe de **Perú** señala por ejemplo que “la indocumentación de las mujeres, la pobreza, la ruralidad y el analfabetismo tienen relación directa con el ausentismo electoral femenino, la indiferencia por el liderazgo y con la posibilidad de ser objeto de manipulación en el ejercicio de sus derechos ciudadanos” y que “la participación de la mujer en instancias de poder político y toma de decisiones es todavía limitada, ubicándose mayoritariamente en puestos que simbólicamente refuerzan los patrones y roles, comúnmente femeninos, de protección y sensibilidad social. Todavía se les encarga funciones profesionales que constituyen una extensión del rol de cuidado y atención asignado en el ámbito privado de la familia”⁵⁵. Nótese que en 1994 en el Perú se calculaba que 547 mil mujeres no tenían su documento nacional de identidad - DNI. En 2004, se estima que 1 millón y medio de peruanos y peruanas no tienen documento de identidad, y que más de la mitad son mujeres⁵⁶.

⁵¹ Para mayores precisiones al respecto ver la sección 2.3.2 de este documento.

⁵² Op. Cit. Massolo, 2006, págs. 34-35 de la versión preliminar.

⁵³ Massolo, Alejandra. “Notas sobre la gobernabilidad local, la participación de las mujeres y la equidad de género en la agenda de los gobiernos municipales”, 2004. Págs. 2-3.

⁵⁴ Op. Cit. INSTRAW. 2005 pág.10

⁵⁵ Perú, Informe nacional, Beijing + 10, 2004.

⁵⁶ ver <http://www.demus.org.pe/BoletinVirtual/FascIdentidad/intro.htm>

Para **Bolivia**, el informe señala que “siguen persistiendo problemas como la falta de institucionalidad de la perspectiva de género en las instancias públicas, como en los planes y programas para el desarrollo económico y especialmente en lo que al área rural se refiere, la participación política y ciudadana de las mujeres es otro punto de preocupación, ante todo por la falta de documentación básica en las mujeres”⁵⁷. Al respecto se estima que en Bolivia hay entre 750.000 y 2 millones de ciudadanos “funcionalmente indocumentados”⁵⁸.

El informe del **Ecuador** por su lado estipula que “en el país las mujeres que incursionan en la política se enfrentan a cuestiones culturales fuertemente arraigadas en los partidos políticos y en sus líderes en relación con el ingreso de ellas al mundo de la política, históricamente asumido como público, y por lo tanto exclusivo de los hombres. Además, el ejercicio del poder supone un nivel de preparación importante que debe ser continuo y que les permita manejarse en distintos ámbitos y visibilizar las problemáticas específicas de las mujeres en el marco de planteamientos macro”⁵⁹.

Los informes de Beijing +10 de **Colombia** y **Guatemala** no contienen comentarios específicos sobre este tema.

Como se habrá podido apreciar está presente la dimensión de género en la discusión relativa al sistema político y la participación diferenciada de mujeres y hombres en los distintos niveles del mismo, pero se visibilizan muy poco las tendencias relativas a las mujeres indígenas y su problemática específica. Las fuentes de información a la que se tuvo acceso durante el estudio aparecen endebles, dispersas, poco sólidas y a menudo sesgadas por fenómenos de comunicación de masa.

Sobre estas bases de información, por ejemplo, se asumen como avances destacables la participación de un número reducido de líderes mujeres dentro de movimientos que han capturado la atención mediática o que han tomado brevemente el poder, ejerciendo algunos cargos de gobierno (p.ej. los zapatistas, los indígenas del Ecuador) o que son líderes internacionalmente conocidas (como Rigoberta Menchú en Guatemala).

O, al contrario, se tiende a desconocer su largo recorrido, a menudo situando sus “avances” en los últimos 10 años cuando su lucha política como indígenas data de mucho tiempo antes (p.ej. las marchas de los pueblos indígenas de tierras bajas en Bolivia en los años ochenta). Además se asume que ahora sí, emergen “conscientes y organizadas” (Nos permitimos preguntar ¿con respecto a qué parámetros?).

De los informes de Beijing +10 se pueden identificar algunos de los factores que, reiteradamente en los diversos países, dificultan la participación de mujeres indígenas en el sistema político, incluyendo el nivel local, como los siguientes:

⁵⁷ Bolivia, Informe nacional, Beijing + 10, 2004.

⁵⁸ BID, “*Ideas para el desarrollo de las Américas*”, Volumen 9, Febrero 2006

⁵⁹ Ecuador, Informe nacional Beijing + 10, 2004.

- a) La indocumentación como un elemento clave que impide el ejercicio de los derechos de ciudadanía y, entre ellos, por supuesto aquello de participar y ser elegidas en un sistema democrático representativo.
- b) La ausencia o la debilidad en el acceso y control de diversos activos, tanto humanos (educación, formación) como físicos (el aislamiento en áreas rurales), sociales (la debilidad de redes sociales y de relacionamiento), entre otros. La pobreza tiene mucho que ver con las carencias en los capitales a disposición de las personas e influye indudablemente en la extensión y profundización de la participación política.
- c) La violencia política particularmente fuerte en países como Colombia, Guatemala y también Perú donde los conflictos actuales o las secuencias de los anteriores (como el caso de Sendero Luminoso en Perú) ha causado (y sigue causando) altos porcentajes de desplazados, refugiados sin documentos y sin arraigo, amenazados y temerosos de actuar con libertad, con efectos obvios en la abstención política.

Sin embargo, existen otros factores que están más ligados a la percepción de sí mismas y del pueblo indígena al que se pertenece como “otro”, como diferente, basado en la identidad étnica que se confunde con la identidad genérica, o que predomina sobre la segunda.

No es casual que en la Conferencia sobre las Mujeres Indígenas y Relaciones de Género de Fredensborg (Dinamarca, 26 al 28 de abril del 2004), las mujeres indígenas llamaran a la atención acerca del hecho que la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) no hacía referencia alguna a las mujeres indígenas. Ellas pidieron a la CEDAW de prestar una atención especial a las cuestiones relativas a la salvaguarda de la integridad de las mujeres indígenas y a la naturaleza específica de la discriminación racial contra los pueblos indígenas, y de organizar una reunión en cooperación con las mujeres indígenas, con el objetivo de iniciar un proceso para desarrollar y adoptar una Recomendación General sobre Mujeres Indígenas⁶⁰.

Tampoco es casual que la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas (junio 2006), al referirse al hecho que ellos mantienen sus derechos a participar de manera plena, *si así lo deciden*, de la vida económica, social y cultural de los países donde viven, apunta a un elemento y una pregunta clave para toda iniciativa que busca fortalecer la participación indígena (de mujeres y de hombres) en los sistemas políticos dominantes de los países, sistemas por definición diferentes de los múltiples sistemas políticos tradicionales de los pueblos indígenas. Es lógico anticipar que cualquier intervención para aumentar la participación de mujeres indígenas en gobiernos locales se puede confrontar a que no necesariamente ellas quieren participar en las estructuras políticas dominantes de los países donde viven. Y si lo quieren, hay que preguntarse también si los hombres indígenas lo quieren y las dejan⁶¹.

⁶⁰ Servicio de Información Indígena – SERVINDI, N° 44. segunda edición de mayo 2004

⁶¹ Existen estudios reveladores sobre la costumbre o la necesidad de pedir permiso al hombre para poder participar como mujer, por ejemplo en Bravo, Rosa. “*Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Perú*”, 2004 y Espinoza, Isolda. “*Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Guatemala*”, 2005.

Lo anterior está ligado también a la constatación que una educación para la participación, acciones orientadas al empoderamiento y otras iniciativas de esta naturaleza tienen que abordar los dos sujetos que, desde el punto de vista de género, están involucrados: hombres y mujeres. La experiencia en América Latina es que, a menudo, se ha priorizado la sensibilización y la capacitación en las mujeres exclusivamente.

“En los últimos años las organizaciones de mujeres indígenas han reivindicado el reconocimiento de su rol preponderante en la familia, la comunidad, la economía indígena, y como guardianas y transmisoras intergeneracionales del patrimonio cultural de sus pueblos. Las organizaciones de mujeres están exigiendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades desde sus propias cosmovisiones, así como la protección y aplicación de sus derechos como indígenas y como mujeres”⁶². Sin embargo, las reivindicaciones de mujeres indígenas sobre su participación en gobiernos municipales y otros no tradicionales son mucho menos frecuentes o por lo menos bastante menos visibles.

Lo más preocupante es que no parece darse mucho peso a esta evidencia en medio de la euforia generalizada relativa al surgimiento de los movimientos sociales indígenas y su conversión en instrumentos de poder, como son los partidos políticos de base indígena.

En **Ecuador**, el movimiento indígena participó por primera vez en las elecciones de 1996 a través de la conformación del Movimiento político denominado “Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País”. En las elecciones del 2000, 952 hombres (92%) y 80 mujeres (8%) fueron incluidos en las listas para alcaldes. Del total de candidatos, 106 fueron presentados por el Movimiento Pachakutik de los cuales solamente siete eran mujeres, ninguna de ellas indígena. En el proceso electoral de 2004, participaron 129 mujeres candidatas, nueve de las cuales fueron presentadas por el Movimiento Pachakutik. Sin embargo, sólo 13 mujeres, tres de las cuales eran del Movimiento Pachakutik ganaron las elecciones y ahora son alcaldesas. “En resumen, en el Ecuador los partidos políticos no tienen propuestas claras y no han mostrado interés en torno a la participación de la mujer indígena. Al mismo tiempo los pueblos indígenas y, particularmente la mujer indígena, tampoco manifiestan un interés decidido en participar en los partidos políticos tradicionales por su carácter excluyente, hegemónico y homogeneizante. De ahí que su frágil participación la hayan canalizado mayoritaria y exclusivamente a través del movimiento político Pachakutik”⁶³.

Según Arboleda⁶⁴ “aunque las expresiones del machismo y discriminación son aún muy fuertes dentro del MICC (Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi) y de su movimiento político Pachakutik, la situación actual ha cambiado. En ello han incidido las nuevas normas electorales que han favorecido las candidaturas obligatorias de las mujeres”.

⁶² Estrategia para el desarrollo indígena, BID, febrero 2006. Véase <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=691269>

⁶³ Pacari, Nina. “La participación política de la mujer indígena en el Parlamento ecuatoriano: una tarea pendiente”. IDEA, 2005.

⁶⁴ Arboleda, María. Género y gobernanza territorial en Cotacachi y Cotopaxi. En: *Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales. En las Fisuras del poder*. Pablo Ospina et al. IEE-CLACSO. Quito-Ecuador, 2006. Citas de pp. 189-190.

Así lo expresan, algunas mujeres indígenas de la zona:

“A nivel público mismo y electoral como que obligaron a que tenía que haber la participación de la mujer... porque el gobierno dice que tienen que poner el cuarenta por ciento de mujeres buscan mujeres, y si no, no nos pondrían nomás compañera...”

“A mi persona me han dado la oportunidad de venir ejerciendo desde mi comunidad como dirigente, en mi organización fui Secretaria, Tesorera y hasta llegué a ser Vicepresidenta. Sin embargo siempre los hombres han ido cuidando los espacios más importantes... pero es nuestra lucha también pues, de llegar a esos espacios tan importantes para poder asumir, no?”

Lourdes Tibán⁶⁵ señala que en las elecciones de 1998 participó una dirigente indígena, Dioselinda Iza, como candidata a la concejalía del Municipio de Lacatunga. Pese a su capacidad frente a los candidatos hombres, la ubicaron en el tercer lugar donde, a menos que el partido sea muy fuerte, significa pérdida segura. La ubicaron ahí, porque, según los hombres

“...cómo va a encabezar la lista una mujer, van a pensar que no hay hombres...”

En **Bolivia**, se señala el hecho que muchas mujeres se acaban resignando a un rol de ciudadana de segunda clase. Lo demuestra la investigación de Monasterios y Tapia en la ciudad El Alto en Bolivia, una ciudad mayoritariamente aymara: “Cuando se trata de aplicar el 30% (de la Ley de Cuotas) se recurre a las hermanas, primas, cuñadas o simplemente a aquellas mujeres serviles de partido que no objetarán las decisiones de los hombres influyentes del gobierno municipal. No importa que no tengan preparación alguna, lo que importa es asegurar su lealtad y en cierto modo su falta de comprensión de los asuntos políticos a fin de perpetuar la no interferencia de las mujeres en los asuntos de los hombres”⁶⁶.

En **Guatemala**, se han documentado situaciones particulares en el caso de las mujeres, como por ejemplo que muchas de ellas no tramitan su cédula de vecindad, por lo tanto no se empadronan para votar y menos para ser candidatas. Pero aún las mujeres que sí tramitan su cédula y se empadronan no siempre votan, entre otras cosas porque todavía persisten ideas como que las mujeres no entienden de política. También se han evidenciado muchos casos en que el esposo intenta obligar a su esposa para que vote por el candidato que él apoya; si la mujer se niega a hacerlo, el marido les quita o esconde sus documentos de identificación⁶⁷.

⁶⁵ Tibán, Lourdes. El proyecto de mujeres de la UNOCAM: una iniciativa para el desarrollo local. En Pablo Dávalos (Compilador), Yuyarinaku, *Digamos lo que somos antes que otros nos den diciendo lo que no somos*. ICCI. Quito-Ecuador, 2001. Cita p. 127.

⁶⁶ Monasterios, Karin y Luis, Tapia. “Partidos y Participación Política de las Mujeres en El Alto”. Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza. 2001.

⁶⁷ Como un ejemplo, esta situación fue denunciada en el municipio de San Marcos La Laguna en las elecciones de 1999. Ver Mérida Piedrasanta, Alba Cecilia (2000). “Mujeres y ciudadanía: un análisis desde la Antropología de género”. Guatemala, Tesis, Universidad de San Carlos de Guatemala, Área de Antropología.

“Cuando se iniciaban las reuniones del partido nos llamaban a nosotras las mujeres y nos delegaban para servir café y llevar los sandwiches. Les dijimos que si nos habían invitado no era como figura de mujer, sino para tomar en cuenta nuestra opinión y nuestras ideas”.

El testimonio de una ex candidata refleja cómo la política partidista está atravesada por estereotipos de género, es decir todas aquellas ideas, creencias y valores que asignan a las mujeres determinadas características, por ejemplo, ser las responsables de servir la comida. Isabel Francisco Esteban, mujer q’anjob’al candidata a alcaldesa en Santa Eulalia en 2003, expresa cómo la población misma cuestiona la participación política de las mujeres. Durante su campaña electoral, ella debió enfrentar comentarios como los siguientes:

“!Cómo va a ser una mujer alcalde; ¡Cómo vamos a permitir que una mujer nos va a mandar; Es chistoso, si esa mujer gana, todas las mujeres van a mandar a su marido”⁶⁸.

En el caso del **Perú**, Massolo⁶⁹ señala que aún cuando la ley de cuotas ha impulsado la inserción de las mujeres en los gobiernos locales, en el actual período municipal en términos cuantitativos ha habido un retroceso. Se han presentado dificultades en la gestión, y la marginación y el maltrato han desanimado a muchas mujeres. La poca valoración de sus capacidades de gestión, su menor nivel educativo formal y el mejor manejo del castellano, son factores que determinan que en los gobiernos locales se les asigne comisiones y tareas ligadas al rol reproductivo. Aún cuando en el país las regidoras son un grupo muy heterogéneo, en el caso de la experiencia de la Red de Regidoras de la Región de Ayacucho (RRRA) señaladas en el estudio de Massolo es obvio que las mujeres elegidas en las municipalidades distritales rurales son indígenas de origen quechua, afectadas además por la violencia senderista de los años anteriores.

Sin embargo, aparecen nuevas señales como las que se muestran en el siguiente recuadro.

Recuadro 5: Lideresas indígenas peruanas acuerdan una estrategia política para las próximas elecciones regionales y municipales

Ante el reto que presentan las próximas elecciones (municipales de 2006), las mujeres indígenas apuestan por crear una mesa de concertación de todo el Perú que recoja participativamente las necesidades prioritarias a través de un plan estratégico. También recomiendan implantar mecanismos de seguimiento a las nuevas instituciones creadas.

Las mujeres indígenas reconocen limitaciones debido a su triple discriminación como mujeres, como indígenas y como pobres, y se ven en la necesidad de obtener capacitación en diversas áreas, como el funcionamiento de los organismos en los que aspiran a participar, la gestión de proyectos

⁶⁸ Mérida, Alba Cecilia; Edgar Ruano Najarro y Megan Thomas. *“La participación política electoral en Huehuetenango 1985-2004”*, Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala – CEDFOG–, 2006. Acceso en http://www.pcslatin.org/cendoc/doc_elec/cedfog.pdf

⁶⁹ Op. Cit. Massolo, 2006.

administrativos o el conocimiento de las leyes municipales.

Respecto a las propuestas al próximo gobierno (de Alan García), las mujeres pidieron la implementación de mecanismos que aseguren la participación de las mujeres indígenas en las políticas nacionales y la incorporación de la Agenda de las Mujeres Indígenas por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

Informativo WAYRA, Año 2, No. 34, ago. 2006

El tema de la violencia política que acaba afectando de manera contundente a las mujeres y en particular a las indígenas se muestra también en **Colombia**. Sólo para mencionar un ejemplo, en zona Caribe, sobre 170.000 personas desplazadas, el 70% es representado por mujeres y niños. El 42% de los hogares desplazados son jefaturizados por mujeres. Los grupos y las mujeres más afectadas son las pertenecientes al pueblo indígena Zenu y a las poblaciones afrocolombianas. En esta situación pensar de acceder a los gobiernos locales representa un riesgo que, a menudo, se paga no sólo con el desplazamiento sino con la muerte⁷⁰.

2.2.4. Participación social de las mujeres indígenas en las organizaciones y movimientos: entre los discursos y las prácticas

Los cinco países del estudio se caracterizan por tener una gran cantidad de organizaciones y movimientos sociales de distinto tipo y naturaleza. Aún los países probados por el conflicto armado y gobiernos con tendencias autoritarias y centralizadoras en distintas etapas de su historia reciente, como Colombia, Guatemala y Perú, los sectores populares – rurales y urbanos – se han caracterizado por esta presencia de capital y redes sociales, algunas de las cuales han asumido un cariz más político y otras más económico productivo. La última década, sobre todo en países como Bolivia y Ecuador, los movimientos sociales han estado muy activos y la corriente indígena los ha atravesado fuertemente.

Se trata de un mosaico heterogéneo y además cambiante en el tiempo y en el espacio. En muchos casos las organizaciones sociales legítimas y representativas de la población han sido ignoradas por las políticas y las inversiones públicas, desconocidas también por la cooperación internacional y las ONG. Muchos de estos agentes optaron por crear sus propios “comités de proyectos” y otras entidades semejantes, en la lógica que era preferible tener núcleos de “beneficiarios” que actores interpeladores. En el caso de las mujeres, esta tendencia ha sido aún más evidente al querer confiarles buena parte de los servicios sociales privatizados. Adicionalmente la tradición y la evolución organizativa han sido diferentes a nivel urbano respecto a lo rural.

Por estas razones es difícil acceder a una data sistematizada que, a nivel de cinco países además, de cuenta de la existencia y la evolución de todas estas instancias. Peor cuando se trata de investigar acerca del entorno organizativo de las mujeres indígenas. Sin embargo, en los informes por país se encontrará información al respecto, acotada respecto a las organizaciones de mujeres indígenas y organizaciones de pueblos indígenas. No se ha

⁷⁰ FIDA-Repubblica de Bolivia. Análisis y propuesta de género. Proyecto *ACTIVOS*. Formación, valorización y acumulación de los activos de las mujeres, jóvenes y pequeños productores pobres en zonas rurales representativas de Colombia. Misión de Formulación. 2004.

pretendido hacer un inventario ni ser totalmente exhaustivos. Como se señaló en la Introducción, nos limitamos a identificar entidades matrices, legítimas y representativas de amplios grupos poblacionales. En este informe general, más bien hemos llegado a una caracterización mínima que se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 14: Tipos de organizaciones de base indígena por país⁷¹

Organizaciones de pueblos indígenas	Organizaciones de mujeres indígenas
BOLIVIA	
<ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos agrarios a nivel de comunidades campesinas estructurados en una organización cupular que implica subcentrales, centrales, federaciones provinciales, federaciones departamentales y una confederación nacional • Ayllus y marcas indígenas • Asambleas, cabildos, subcentrales, centrales y confederaciones de pueblos indígenas • Organizaciones económicas campesinas (OECA) • Asociaciones sectoriales de productores de base indígena (quineros, criadores de camélidos) • Juntas y federaciones vecinales (urbanas) • Organizaciones territoriales de base (OTB) definidas por la Ley de Participación Popular reconociendo a las organizaciones sociales legítimas de la población con base territoriales (como las comunidades campesinas que, en Bolivia, por lo general corresponden a un sindicato agrario) 	<p>Por lo general en este tipo de organizaciones mixtas existen secretarías femeninas o de la mujer; o se le asigna a las mujeres alguna cartera específica relacionada con la administración y la economía. En algunos casos se han desprendido entidades sólo femeninas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de mujeres que se definen en primera instancia étnicamente (p.ej. mujeres aymaras) • Centrales y confederaciones de mujeres indígenas definidas en base a la étnia (p.ej. guarayas) o al departamento (de Santa Cruz, del Beni...) • Coordinadoras de mujeres campesinas sectoriales como las cocaleras • Centrales, federaciones departamentales y federación nacional de mujeres campesinas (antes) y ahora también de indígenas originarias • Asociaciones y micro-pequeñas empresas de productoras y artesanas indígenas • Clubes y centros de madres (urbanos y rurales) • Organizaciones populares de mujeres (urbanas)
COLOMBIA	
<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones indígenas nacionales y regionales • Asociaciones de autoridades indígenas • Cabildos de pueblos indígenas específicos (p.ej. Zenú), cabildos mayores (p.ej. San Andrés de Sotavento) y asociaciones de cabildos • Resguardos • Juntas de Acción Comunal (JAC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Carteras asignadas a las mujeres y presencia de mujeres en organizaciones inicialmente de carácter gremial • Organizaciones de mujeres de carácter inicialmente gremial y con reivindicación de derechos humanos • Organizaciones nacionales de mujeres indígenas • Organizaciones impulsadas por programas sociales del Estado (clubes de amas de casa, centros de madres comunitarias...) • Microempresas de mujeres indígenas
ECUADOR	

⁷¹ No incluye movimientos sociales.

<ul style="list-style-type: none"> • Confederación de nacionalidades indígenas • Coordinadora de organizaciones indígenas de la cuenca amazónica • Federación de comunas de nativos de la Amazonía • Federación de organizaciones campesinas y negras 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretarías de la mujer a nivel local, regional y nacional • Carteras asignadas a las mujeres, escuelas de formación de mujeres líderes • Asociaciones de mujeres indígenas en determinadas regiones (p.ej. el Chimborazo) • Consejo coordinador de mujeres indígenas a nivel nacional
GUATEMALA	
<ul style="list-style-type: none"> • Consejos y coordinadoras indígenas aglutinadoras de varios grupos étnicos o referidos a uno específico • Comités dedicados a la lucha por la tierra • Consejos de educación indígena 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinadora de organizaciones de mujeres indígenas • Consejos de mujeres definidos por grupo étnico (p.ej. maya) • Asociaciones de mujeres indígenas por región (p.ej. Alta Verapaz) • Colectivos y asociaciones ligados a la violación de derechos humanos
PERÚ	
<ul style="list-style-type: none"> • Centrales, federaciones y confederaciones nacionales de base campesina/agraria • Comunidades y confederaciones afectadas por algún fenómeno nacional como la minería • Coordinadoras de comunidades campesinas e indígenas o de pueblos indígenas • Uniones de comunidades definidas étnicamente (p.ej. aymaras) • Confederaciones de nacionalidades indígenas andinas y/o amazónicas • Asociaciones de productores especializados 	<p>Por lo general en este tipo de organizaciones mixtas existen secretarías femeninas o de la mujer; o se asigna a las mujeres alguna cartera específica relacionada con la administración y la economía. En algunos casos se han desprendido entidades sólo femeninas.</p> <p>También se han creado en las confederaciones nacionales de base agraria escuelas de formación de lideresas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones comunales, regionales y coordinadoras indígenas definidas por región, por etnia específica o por grandes agrupaciones (andino-amazonico) • Clubes y centros de madres y mujeres, comedores populares, vasos de leche y otras organizaciones en principio de carácter asistencial • Asociaciones y micro-pequeñas empresas de mujeres productoras y artesanas • Grupos organizados de mujeres con emprendimientos propios que en determinados casos llegan a la gestión pública local

Fuente: Elaboración propia basada en varias fuentes incluyendo el Mapeo de organizaciones e instituciones relacionadas con gobernabilidad, género y participación política, INSTRAW, julio 2006.

Cabe destacar que aún se muestran señales de una mayor presencia de organizaciones de mujeres indígenas, no necesariamente éstas son autónomas de las organizaciones indígenas mixtas o predominantemente masculinas, o han roto el vínculo con las instituciones de apoyo y los programas asistenciales.

Así como en el ámbito del sistema político formal a nivel nacional y local, las mujeres indígenas tienden a ser poco visibles, en el ámbito de la participación social, a nivel de organizaciones y movimientos sociales propios de los pueblos indígenas, se muestra una diferencia entre el discurso – a menudo retórico e ideológico – y la práctica.

En esta línea por ejemplo, se inscriben las tendencias que se refieren a la complementariedad andina entre hombre y mujer, y a la discriminación como mero efecto de la colonización, bajo una visión idílica de lo pre-existente a aquella y una concepción tradicionalista que asocia la mujer a la madre tierra.

Recuadro 6: La discriminación como efecto de la colonización

La mujer en el Tahuantinsuyo gozaba de consideración y respeto porque constituía parte esencial para la reproducción social, cultural y biológica. La mujer era el centro de la organización política, administrativa y económica y por esa función tenía sus ritos y ceremonias en el Coya Raimi, al igual que el Capac Raimi. La mujer era el símbolo de la Pachamama, sin ella no había producción ni reproducción cultural y organización política.

De ahí nace el símbolo: mujer/tierra, mujer/semilla y mujer/madre, metafóricamente comparadas a madre/tierra y tierra/vida. En la concepción indígena, el concepto de equilibrio era fundamental, sin el cual se producía malestar, enfermedades, destrucción. Por tanto, la balanza vital era hombre/mujer como un TODO. En nuestra lengua quichua "TUCUIMI CARI HUARMI CAN" Este concepto de equilibrio se extendió a también a la relación del hombre con la naturaleza para vivir en armonía.

Esta filosofía fue abruptamente destruida y suplantada por una nueva con sentido dominante. Y de ahí que el concepto machista y discriminatorio tenga un peso histórico contra el cual tenemos que luchar y tratar de encontrar un camino justo y equitativo. En esta lucha diaria contra la discriminación, el control y poder del masculino, la mujer indígena tiene que librar la peor parte. Tiene tres barreras que saltar: discriminación racial, cultural, de género y la de mujer a mujer (la mujer urbana, ciudadana, noble). De ahí que, el mensaje "una vida sin violencia" un derecho de todos es una máscara social, ni en filosofía y peor en la práctica llega todavía a los sectores más vulnerables y humillados. Todas debemos comprometernos a que las campañas sobre nuestros derechos como mujeres, trabajadoras y madres sean aprehendidas por las que más sufrimos, a fin de que la mujer ciudadana no hable sola a nombre de las excluidas, sino que la mujer indígena también rompa el silencio y tome la palabra negada por siglos.

Sisapacari Bacacela, Profesora del Centro de Investigación Quipucamayuc en Cuenca, Ecuador

Bacacela sugiere que la cultura incaica ofrecía una presencia femenina marcada en los asuntos políticos, administrativos y económicos, y que la mujer era “el centro de la organización política”. Sin embargo, hay muchas voces en contra de esta interpretación.

Jimena Costa Benavides opina que, por ejemplo, en **Bolivia**, las culturas indígenas no se asientan en equidad e igualdad de género. “Un ejemplo de ello es la democracia aymara (...) en que la participación en debate público se encuentra restringida a los varones: la Asamblea Comunal (*parlakipawi*), máxima instancia de autoridad y eje de la vida comunitaria, impide la participación de las mujeres. Ser elegido como autoridad principal (*jilakata* o *kuraka*) es un privilegio de los varones, casados, dueños de tierra y cabezas de familia. Similares son los criterios de selección de dirigentes sindicales campesinos: ser

varón y cabeza de familia, estar casado, tener tierras y haber cumplido con el servicio militar. En ambos casos existen criterios de exclusión a la participación de las mujeres, jóvenes, solteros y no propietarios”⁷².

Entre estas dos posiciones, en las últimas dos décadas, numerosos estudios, focalizados sobre todo desde la antropología, la etnografía y la historia⁷³, se han ocupado de encontrar posiciones intermedias, más flexibles y diferentes según los contextos. La mayoría de ellas han sido influidas ya sea por posturas indigenistas o provenientes del movimiento feminista, en una discordia de carácter político-ideológico que poco ha involucrado las propias mujeres indígenas. Sin embargo, es un panorama de fondo que no ha evolucionado mucho y que sigue constituyendo un escenario a menudo contrapuesto a tomarse en consideración sobre todo en países como Bolivia, Ecuador y Perú.

Un estudio reciente sobre mujeres y movimientos sociales en Bolivia⁷⁴ muestra que la mayor parte de estos movimientos tiene fuertes connotaciones indígenas. En este ámbito hay algunos aspectos interesantes en relación con las llamadas “mujeres de base” que, en realidad, son mujeres aymara, quechua, pertenecientes a grupos indígenas de tierras bajas, residentes en distintas áreas urbanas y rurales.

El primer aspecto tiene que ver con la continuidad entre lo privado y lo público, lo cotidiano y los entornos mayores, ambos referidos esencialmente a una dimensión política. “Existe un discurso femenino del Estado y es diferente del discurso político masculino. Las mujeres de base lo desarrollan desde su propia perspectiva y sus propios espacios de poder – desde la economía de la cocina, del hogar, del barrio... y luego este dominio se expande horizontal y verticalmente para abarcar toda la economía del país en que se discute la propiedad de los recursos naturales...”. Según las autoras, en los levantamientos del período analizado las mujeres intentaron recuperar los espacios políticos (barrio, vecindad, junta vecinal, junta escolar, ayllu) que la política patriarcal les había quitado, en el contexto de una democracia que sigue siendo más delegativa que participativa.

El segundo aspecto es que estos intentos, a menudo poco explícitos y visibles, se han basado en su propia capacidad de lucha pero también en el oportunismo de sus compañeros y de los dirigentes. La táctica de “mujeres adelante” no es exenta de una buena dosis de violencia e imposición.

“Los hombres nos han puesto a las mujeres adelante. Cuando empezó la gasificada, una compañera cargada con su wawa intentó escapar por una calle lateral, pero

⁷² Costa Benavides, Jimena. “Participación política de las mujeres en Bolivia: Avances y obstáculos”. En: La Aplicación de Cuotas: Experiencias latinoamericanas. International IDEA, 2004. www.idea.int/publications/upload/Quotas_LA_Report_Spanish.pdf

⁷³ Ver por ejemplo: Arnold Y., Denise (Compiladora). “Más allá del silencio. Las fronteras de género en los Andes”. CIASE/ILCA. La Paz-Bolivia, 1997.

⁷⁴ Arnold Y., Denise y Alison Spedding. “Mujeres en los movimientos sociales en Bolivia 2000-2003”. CIDEM-ILCA. La Paz-Bolivia, 2005. A lo largo del período considerado, se tomaron en cuenta los movimientos sociales y sus luchas de reivindicación en relación con: la Guerra del Agua (Cochabamba 2000), la Guerra de la Coca (Cochabamba del 2000 en adelante), el Impuestazo (2003); movilizaciones aymaras, campesinas y del Movimiento Sin Tierra.

una masa de hombres corrió por el mismo lado. La empujaron, cayó, y ellos pasaron encima de ella y su wawa, pisándole por todas partes. Luego tuvo que ser hospitalizada”⁷⁵.

El tercer aspecto está ligado al complejo tema de las demandas de las mujeres, tanto en términos de si hay demandas diferentes de las de los hombres como en términos de sus procesos de construcción e influencia. Ese es un terreno ambiguo. Por un lado, se reconoce que no necesariamente las demandas de las mujeres han sido tomadas muy en cuenta en los movimientos sociales. Por otro lado, se problematiza una visión mecánica de esas demandas como si fueran todas originadas de manera legítima y “genuina” por las mujeres indígenas cuando muchas de ellas vienen fuertemente influidas por el contexto, la gama de actores internos y externos, y mediaciones de distinto tipo. Por lo tanto se plantea que es muy importante entender mejor los procesos que llevan a la formulación y negociación de las demandas por parte de las mujeres.

La gran mayoría de estas demandas son coyunturales pero responden a lo que ellas ven como necesidades de cambio en el país. Demandas referidas a la economía, asuntos sociales y políticos, educación y salud, derechos, condiciones laborales, empleo, mostrando nítidas diferencias respecto a los hombres.

Sin embargo, las diferencias no serían solo con el género masculino sino también entre las mujeres de base y las mujeres de otros grupos, principalmente de clase media que trabajan con temáticas de género⁷⁶. Mientras las mujeres de base indígenas verían todas sus demandas como políticas, las otras las percibirían como simples necesidades de sus “clientas” o “beneficiarias” a las que, en general, hay que aclarar, explicar qué es lo práctico y qué es lo estratégico, hay que formar, hay que canalizar en un proyecto de desarrollo... En este contexto, las “externas” no entenderían el fuerte nexo entre demandas y derechos, y el clamor de las mujeres indígenas por conocer sus derechos políticos, internacionales, universales.

“La construcción de la ciudadanía que maneja la mayoría de las mujeres de base actualmente se expresa en una pugna por sus propios derechos políticos, pero en el caso de las mujeres indígenas se puede identificar una clara demanda por una ciudadanía diferenciada e identitaria”. Al respecto, los movimientos sociales indígenas del país hacen referencia a dos líneas que involucrarían a las mujeres: la elección de autoridades por el sistema de *chachawarmi* (hombre – mujer) en las tierras altas; y la incorporación de autoridades femeninas a través del sistema de turnos. Ambos aspectos están ligados a la llamada “descolonización” que es parte de las líneas políticas del actual Gobierno y se refiere sustancialmente a un sistema paralelo andino de poder, aunque se asuma como un elemento nacional, unificador.

⁷⁵ Op. Cit, Arnold y Spedding, 2005, p. 55.

⁷⁶ Ver también: Kaaber, Naila. Empoderamiento desde abajo. ¿Qué podemos aprender de las organizaciones de base? En León, Magdalena (Compilación): “*Poder y empoderamiento de las mujeres*”. TM Editores-UN Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá-Colombia, 1998. Págs. 119-146.

Según Arnold y Spedding⁷⁷, la ausencia de enfoque de género en muchas de las demandas de las mujeres indígenas, puede ser debido al hecho que su lucha principal gira en torno al poder político. El movimiento indígena tiende a centrar su pugna principal en el concepto de nación propia a través de discursos a menudo “esencialistas” (diferenciando a los indígenas y *q’aras*⁷⁸) y rara vez busca la unidad nacional. Por tanto no le interesan las políticas de diferencia dentro de su movimiento en cuanto a la situación de las mujeres o la ciudadanía en general. El movimiento indígena tiene un amplio respaldo de la ayuda internacional... aunque vaya en contra de algunos derechos universales e incluso manifieste, en ocasiones, un marcado racismo (al igual que el racismo de muchos *q’aras*...).

No todos comparten la anterior posición. Según estudios realizados en **Colombia**⁷⁹ se muestra que el trabajo comunitario y la organización social son una de las puertas de entrada más comunes de las mujeres a las políticas, sobre todo en el caso de las mujeres populares o rurales para las cuales las Juntas de Acción Comunal (JAC) constituyen una palestra de aprendizaje político. Como las JAC son asociaciones de vecinos hombres y mujeres que se abogan sobre todo a la gestión de soluciones de necesidades básicas para sus propias comunidades, esta puerta de entrada marcaría la percepción que las mujeres tienen de la política, lo cual implicaría una perspectiva pragmática, que evidenciaría una “cierta limitación de las mujeres para pensar la política”, en términos de construcción de proyectos colectivos de futuro, de la articulación de identidades e intereses, de una cohesión al respecto.

Cabe preguntarse por cuáles motivos se llega a un análisis tan distinto entre lo que se señaló para Bolivia y lo que se señala para Colombia. ¿Es diferente el aprendizaje de las mujeres? ¿Son diferentes los ámbitos organizativos locales de los que se catapultan experiencias más políticas? ¿Tiene que ver con un diverso “contexto país”: una Colombia en la que la violencia y otros factores del escenario político han contribuido a limitar/frenar o cuanto menos invisibilizar las organizaciones sociales; y una Bolivia que ha cambiado de escenario político por el empuje de los movimientos sociales? ¿O tiene que ver con la pertenencia de las mujeres a un pueblo indígena que, junto con otros, constituye mayoría cuando, en Colombia, es parte de una minoría contundente?

En **Ecuador**, se muestra que “La equidad para las mujeres aparece como uno de los objetivos del movimiento indígena y de sus organizaciones, sin embargo los asuntos de género usualmente son recibidos con matices de desconfianza. Un frecuente cuestionamiento a ellos es que si consisten en una entrada *occidentalizada* e impuesta desde afuera... Los avances son poco relevantes en este tema en los últimos años. La acción y la demanda de las mujeres indígenas se encuentran fuertemente sometidas a una legitimación explícita o implícita. Y se aprecia la necesidad de construir una visión de los asuntos de

⁷⁷ Op. Cit. Arnold y Spedding, 2005, pp. 211-212

⁷⁸ En la jerga nacional, “*q’ara*” es el blanco o el que se asume como tal. Es una palabra con un contenido despreciativo, al igual que “*t’ara*” en la forma de expresarse de los blancos o supuestos tales hacia los indígenas.

⁷⁹ Bernal Olarte, Angélica. “*Mujeres y participación política o la nostalgia de lo comunitario*”. Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá-Colombia, 2004.

género con base en la cultura y las realidades históricas y de vida que puedan sustentar las luchas y la formulación de políticas.

Aquellos temas en que las mujeres indígenas reafirman su identidad étnica – como los productivos y los culturales – alcanzan mayor fluidez que los nuevos temas relacionados con la paridad de la participación o el acceso al poder y a la institucionalidad del estado... Esta legitimidad ambigua de los temas de género entre las organizaciones indígenas se refleja en los gobiernos locales, y en general lo que ha ocurrido es que allí donde las mujeres son reconocidas como actoras con personalidad y voz propia y donde existen espacios de participación establecidos, su incidencia es mayor y mejor”⁸⁰.

En el estudio de Arboleda se señala también una suerte de continuidad y una articulación entre lo que llamaríamos lo privado y lo público, entre la dimensión personal, familiar, comunitaria y la referida al gobierno local, entre las dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas. Las mujeres que acceden a cargos públicos en los gobiernos locales, que han sido elegidas, se han forjado con anterioridad en sus propias organizaciones pero además introducen en la agenda temas de otra naturaleza, ligados también a la esfera económica.

“Las mujeres parecen reafirmarse como portadoras materiales y simbólicas de un proyecto alternativo en lo económico, productivo, cultural y ambiental opuesto al que marca el capitalismo neoliberal, que depreda las bases culturales, sociales y económicas de las economías y culturas indígenas”. En este sentido “las mujeres parecen estar avanzando como un colectivo dispuesto a pelear, a recuperar participación y control sobre los procesos políticos, sociales, económicos y culturales que las afectan... En efecto se trata de cuestionar el monopolio masculino de la palabra (el sentido), la representación (la autoridad) y las opciones de conducción de sus comunidades (construcción de gobierno) sin destruir la unidad del colectivo indígena. Teniendo, además, que disputar a lo interno por la participación en la arena externa. Así la emergencia de las mujeres indígenas conlleva este proceso delicado de resignificación de las relaciones hombre-mujer en cuatro campos. Tres de ellos, campos internos: la familia, la comunidad y la organización-movimiento; el cuarto es el campo multicultural y multclasista de la arena social y la política externa”⁸¹.

En **Guatemala**, a partir de los años noventas las organizaciones indígenas promueven la “revalorización positiva, *el ser Maya*, lo que concita orgullo, reencuentro con las raíces, movilización, defensa de intereses”⁸². Sus acciones e iniciativas dan un salto estratégico, pasando de reivindicaciones culturales a reivindicaciones políticas, orientadas a la redefinición de los aspectos políticos y administrativos del Estado. Con la Firma de la Paz Firme y Duradera en 1996, las organizaciones indígenas se consolidan y cobra mayor fuerza la lucha política por la conquista de sus derechos como pueblos y con mayor especificidad como Mayas. Paralelamente a las reivindicaciones como pueblo maya, las agrupaciones de mujeres mayas también comienzan a plantear acciones que benefician a la

⁸⁰ Op. Cit., Arboleda, 2006. pp. 211-213.

⁸¹ Op. Cit. Arboleda, 2006, pp. 211-213.

⁸² Gálvez Borrell, Víctor (coordinador). “*Qué Sociedad Queremos? Una Mirada desde el Movimiento y las Organizaciones Mayas*”. Guatemala: FLACSO. 1997

mujer indígena en particular, haciendo mayor énfasis en su doble condición de marginación: como mujeres y como indígenas. “Además de sus luchas específicas orientadas en la dignificación de la mujer y por conquistar espacios propios en la sociedad guatemalteca y al interno de los pueblos indígenas, las mujeres mayas no luchan de manera aislada, pues ellas señalan la necesidad de acabar con la opresión, el racismo y la discriminación hacia los pueblos indígenas y de trabajar también contra la segregación que a escala global prevalece en la sociedad guatemalteca en contra de la mujer. En los últimos años se han creado organizaciones mayas de mujeres que están promoviendo acciones concretas, unas más publicitadas que otras, pero coincidentes en sus planteamientos y luchas en tres grandes ámbitos, a) la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en el plano nacional e internacional, b) la conquista de espacios sociales, económicos y políticos como mujeres y, c) acciones orientadas a la transformación de las prácticas familiares y comunitarias lesivas a la dignidad y derechos de la mujer indígena en general.”⁸³ Por otra parte sin embargo, dentro de los factores que obstaculizan la participación política de la mujer guatemalteca, Nineth Montenegro afirma que “El grupo de mujeres organizadas alrededor del tema género es ínfimo comparado con la alta presencia poblacional de la mujer. La mujer cotidiana está acomodada a sus circunstancias y a jugar ‘su rol’. No se anima a participar, ni lo encuentra importante”⁸⁴.

En el caso del **Perú** es sin duda muy significativa la Declaración oficial que acaban de emitir las mujeres indígenas que estuvieron presentes en el I Congreso de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas en Cusco (julio 2006) anteriormente señalado. Es significativo en tanto muestra ante todo una agenda indígena global y colectiva en la que se han insertado algunas reivindicaciones y planteamientos de las mujeres⁸⁵. Destacan cuatro aspectos: i) el impulso a una organización de mujeres aunque probablemente se piensa la misma dentro de una organización mixta; ii) la demanda de formación y de participación desde el ámbito local al internacional, sin al parecer asignar una prioridad a lo primero; y iii) la referencia a la “dualidad” como parte de la cosmovisión andina y, añadiríamos nosotros, de los usos y costumbres que hacen al ejercicio del poder y gestión comunitaria.

Recuadro 7: Declaración del Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas

Nosotras, las Mujeres Líderes, representando a las mujeres andinas del Perú, reunidas en la Escuela Nacional de Mujeres Líderes de CONACAMI, en la ciudad de Cusco durante los días 13 y 14 de julio del año 2006,⁸⁶

Considerando:

- a. Las limitaciones que tenemos para nuestra participación en espacios de toma de decisiones en nuestras organizaciones y en las diversas instancias públicas y la sociedad en general (la discriminación de género).
- b. La situación crítica y generalizada de corrupción en nuestra sociedad limitando el ejercicio de nuestros derechos.
- c. El desconocimiento de nuestros derechos colectivos por falta de difusión y acceso a información, y el

⁸³ Mejia Lopez, Meeylyn Lorena. “*Mujer Indígena y Gobernabilidad en Guatemala*”. FOCAL 2006

⁸⁴ Montenegro, Nineth. “*El desafío de la participación política de la mujer en Guatemala*”. Estudio de Caso. IDEA 2002

⁸⁵ Negrillas nuestras en el recuadro 7.

⁸⁶ Declaración del Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas.

www.movimientos.org/enlacei/congresocaoi/show_text.php3?key=7586

incumplimiento por parte del estado de estos derechos.

d. Las leyes que desfavorecen a los pueblos indígenas por falta de representación en las instancias del Estado.

e. La falta de conocimiento, difusión y aplicación del Convenio 169 en nuestras comunidades.

f. La expropiación, explotación, privatización y contaminación de nuestro territorio y recursos naturales por actividades extractivas, en particular la minería.

g. La imposición de una hegemonía cultural y económica ajena sobre nuestra cultura y producción tradicional.

h. La falta de preparación y acceso a orientación legal y técnica.

i. Las debilidades de nuestras organizaciones y la existencia de manipulación.

Proponemos:

1. Constituir una organización de mujeres denominada “Rikcharisun Warmikuna” (despertemos mujeres) en el marco del III Congreso Nacional de CONACAMI.

2. Rescatar nuestros valores ancestrales “Ama Suwa, Ama Llulla, Ama Qella”.

3. Implementar un espacio permanente de formación para las mujeres líderes indígenas en tema de gestión y ejecución de proyectos y actividades.

4. Incluir dentro de la Constitución Política del Perú leyes que favorecen a las comunidades indígenas.

5. Incidir en el Congreso de la República y el Gobierno Nacional para la reglamentación y el cumplimiento del Convenio 169.

6. Declarar la intangibilidad de los recursos naturales y de nuestro territorio indígena.

7. Promover la dualidad dentro de nuestras comunidades indígenas y organizaciones como un principio de la cosmovisión andina.

8. Promover el conocimiento y ejercicio de los derechos colectivos.

9. Fortalecer el ejercicio de la autonomía en nuestras comunidades.

10. Reconocer la Coordinadora Andina como referente regional de los pueblos indígenas andinos en América del Sur.

11. Promover desde nuestras organizaciones la participación de las mujeres indígenas para el ejercicio de cargos públicos en el ámbito local, regional, nacional e internacional.

Cusco, 14 de julio del 2006.

En el ámbito de un estudio⁸⁷ que se realizó en varios países de América Latina se buscó analizar los elementos de desigualdad de género presentes en los movimientos sociales para verificar de qué manera estas formas propias e internas de poder y exclusión afectaban su capacidad de lograr cambios (a nivel de gobernanza y desarrollo territorial rural) orientados hacia una mayor equidad. Si bien no todos las “investigaciones país” enfocaron la cuestión indígena, hubo una mayoría que sí lo hicieron tomando en cuenta: los movimientos indígenas vinculados a la guerra del agua, al acceso a la tierra y a la toma del poder local y nacional en **Bolivia**; el movimiento indígena en **Ecuador**; el movimiento zapatista en **México**; y la participación de pueblos indígenas brasileños en luchas de distinto tipo y naturaleza.

Una síntesis⁸⁸ apretada de las conclusiones orientadas a la temática que nos ocupa muestra varios aspectos relevantes. Desde el punto de vista de un avance en la equidad y en las

⁸⁷ Ver el Programa de Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural, impulsado por Rimisp: www.rimisp.org/TREM

⁸⁸ Ranaboldo, Claudia. “Aspectos de género en los movimientos sociales”. Síntesis del Núcleo Directivo del Programa. Seminario Internacional Territorios Rurales en Movimiento. Rimisp. Santiago de Chile, 23 al 26 de abril 2006.

oportunidades para las mujeres indígenas y rurales, los movimientos sociales contribuyen sustantivamente a un ambiente institucional en el que se encuentra:

- a) Una **mayor visibilidad y reconocimiento general** de las mujeres en la *esfera pública de la vida social* asociada a la visibilidad de los movimientos sociales a los que ellas pertenecen. Por tanto mujeres como integrantes del movimiento indígena ecuatoriano, del movimiento aymara de los ayllus del altiplano de Bolivia, del movimiento del agua en Cochabamba, mujeres zapatistas en Chiapas, y no tanto como miembros de movimientos propios o connotados por género. Éstos últimos parecen estar poco presentes o poco vinculados a la gobernanza y el desarrollo territorial rural.
- b) **Avances diversos en términos de cantidad, intensidad y continuidad de la participación** de las mujeres en instancias de consulta y deliberación a nivel local en el marco de la *democratización del proceso de toma de decisión* (consejos de desarrollo, mesas de concertación, instancias y procesos de planificación participativa, en todos los países estudiados).
- c) **Señales** relativos a la *introducción de temas y discursos nuevos* (o relativamente nuevos) en la agenda política y en las inversiones, como, por ejemplo, el rol de las indígenas en iniciativas de turismo ecológico en el sur de México, o en los cuestionamientos productivos y ambientales de la matriz económica local de las mujeres en Cotopaxi y Cotacachi en Ecuador.
- d) **Cambios en el acceso, desarrollo y articulación de los distintos activos que conciernen a las mujeres.** P.ej. un mayor nivel general de educación en lo que concierne al capital humano, sobre todo entre las jóvenes; un incremento en la conformación y participación en redes sociales; el mejoramiento de la salud; una mayor sensibilidad respecto a temas delicados como los de la violencia intrafamiliar. Estos cambios parecen más evidentes en los casos en los que el movimiento social participa de manera directa en la gobernanza territorial, como en Cotacachi en Ecuador o en las comunidades zapatistas, es decir cuando de alguna manera se impulsan políticas específicas aunque sean locales.

Pese a los avances, no es evidente una línea de continuidad simple entre las conquistas de los movimientos sociales en una esfera institucional amplia, y procesos de transformación orientados a la modificación sustantiva de las oportunidades de los habitantes rurales, especialmente los más pobres y los excluidos sociales. Este tema es relevante en el caso de las mujeres. Se muestran dos niveles que es útil discutir en este contexto.

a. En relación con identidad y diferencia

El terreno ambiguo de las demandas de género. La mayor fuerza de los movimientos sociales y el fortalecimiento de sus identidades, está a menudo ligada a una mirada desde la postura étnica o desde la pobreza. Aquello no implica una mirada específica desde las mujeres lo cual tiene consecuencias sobre la conformación de una agenda política en la que no necesariamente tienen cabida reivindicaciones específicas de género o, dicho de otra manera, reivindicaciones desde los intereses y las demandas de las mujeres. A veces los movimientos sociales hasta pueden llegar a cuestionar el hecho que éstas deberían estar presentes (p.ej. movimiento indígena ecuatoriano y boliviano).

Derechos individuales universales y derechos colectivos localizados. Puede darse una tensión entre los intereses específicos, individuales de ciudadanos y ciudadanas, vinculados a derechos humanos universales, y los intereses colectivos, tradicionales ligados a comunidades específicas. En esta tensión las mujeres frecuentemente parecen tener que resignar los primeros y sus derechos de ciudadanas respecto a los segundos, éstos últimos considerados como herramientas de diferenciación respecto a otros grupos sociales. Por ejemplo el tema de la violencia en los movimientos indígenas andinos.

Identidad cultural conservadora. Existe una delgada línea roja en los temas identitarios a partir de la cual la reivindicación de lo propio, lo diferente, la tradición, los usos y las costumbres... se va confundiendo con el mantenimiento de lo status quo. Se puede llegar a reafirmar rasgos conservadores de una identidad que se limita a asignar a la mujer el rol de dar la vida y transmitir la cultura, sin reconocer su papel de sujeto de cambio, de ciudadana activa en los distintos espacios de la vida social, económica, política; o a visiones culturales utilizadas instrumentalmente para acabar responsabilizando solo a las mujeres de determinadas esferas como el mantenimiento y el manejo de los recursos naturales.

b. En relación con representatividad e innovación

Escala de la participación efectiva. No es evidente que alterando los escenarios de poder y ampliando la base social y la toma de decisiones, los movimientos sociales logren integrar sistemáticamente a grupos y actores que tienen dificultades de distinta naturaleza por expresarse y movilizarse. La mayor presencia numérica de las mujeres en instancias de consulta y decisión, y la participación efectiva, constante y proactiva de algunas líderes no pueden ser entendidas como cambios y procesos sistemáticos en una escala relevante. A veces tiende a confundirse el “ejemplo destacado” con una situación generalizada (p.ej. algunas lideresas en el movimiento indígena ecuatoriano).

Innovaciones y pérdida de poder y control. Las innovaciones en los procesos productivos y en las iniciativas económicas no pueden ser asumidas como generadoras neutras de beneficios para las mujeres, es más pueden significar pérdida de poder y control de las mujeres no tanto y no solo en el proceso productivo sino en los beneficios económicos. Se evidencia que aquello no es solo el producto de cambios en las condiciones socioeconómicas sociales e institucionales objetivas sino también de una “*violencia simbólica cotidiana*” que penetra en la mente de los individuos, hombres y mujeres. A ella contribuye un conjunto de instituciones que concurren para preservar la estructura de dominación (p.ej. en el caso de la agricultura familiar: iglesia, escuela, sindicato, cooperativas).

2.3. Coordinación interinstitucional y políticas públicas

En esta sección se aborda el tema de la coordinación interinstitucional desde la articulación de las organizaciones indígenas de mujeres y su problemática con diversas entidades

externas; y se hace referencia a algunas normas, políticas y experiencias como un entorno facilitador en función de la participación de las mujeres indígenas.

2.3.1. Articulación de las organizaciones indígenas de mujeres con las instancias externas

Aquí se intenta explorar la conexión entre las organizaciones indígenas de mujeres e instancias públicas y de la sociedad civil a nivel local y no local. Las preguntas básicas que nos planteamos fueron las siguientes: ¿Más allá de espacios y mecanismos eventuales y coyunturales de coordinación formal, se muestra una interlocución y capacidad de propuesta por parte de las organizaciones de mujeres indígenas? ¿Las instancias externas – como Estado, ONG y las organizaciones y movimientos de mujeres – entienden y apoyan las posturas de las mujeres indígenas? ¿De qué manera? ¿En qué medida hay indicios que hacen pensar a la construcción de redes mixtas, interculturales y a una plataforma política común?

Considerando el amplio alcance de la consultoría, se intentó realizar un primer relevamiento de dicho entorno institucional externo empleando las siguientes categorías:

- a) Asociaciones municipales, incluyendo también a entidades femeninas como las organizaciones de regidoras y las de alcaldesas y concejales.
- b) Redes y ONG de mujeres
- c) Instituciones públicas
- d) Centros de investigación, documentación y formación.

Como en el caso de las organizaciones indígenas analizadas en la anterior sección no se pretendió realizar un inventario exhaustivo. Sólo se identificaron de manera inicial aquellas que tenían un mayor grado de relación con las mujeres indígenas y la participación en gobiernos locales, y una trayectoria, relevancia y reconocimientos amplios. En los Anexos 4 (Informes por país) se encuentra un mayor desglose de la información pertinente. En este informe general, se plantean brevemente algunas de las principales tendencias encontradas.

Asociaciones municipales

Como se puede comprobar en la siguiente tabla, existen asociaciones municipales de distinta naturaleza en los cinco países estudiados y, en lo específico, organizaciones vinculadas a facilitar una mayor participación política de las mujeres a nivel local. Estas entidades pueden tener una cobertura nacional (Bolivia, Ecuador y Guatemala), o estar instaladas en determinadas regiones o departamentos de un país (Colombia, Perú). Algunas son de formación reciente, otras llevan más años y consolidación dependiendo de los procesos de descentralización y municipalización de cada país y también de la presión ejercida por las mujeres organizadas en foros y observatorios políticos, redes, coordinadoras y movimientos de mujeres a nivel nacional.

Tabla 15: Asociaciones municipales en los 5 países

Instancias de agrupación municipal	Asociaciones municipales de mujeres
BOLIVIA	
<ul style="list-style-type: none"> Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM) 	<ul style="list-style-type: none"> Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL)
COLOMBIA	
<ul style="list-style-type: none"> Federación Colombiana de Municipios (FCM) Federación Nacional de Consejos Municipales (FENACON); 	<ul style="list-style-type: none"> Asociación de Concejalas y Ex Concejalas de determinados Municipios, como Cundinamarca Consejos Comunitarios de Mujeres
ECUADOR	
<ul style="list-style-type: none"> Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) Consejo Nacional de Juntas Parroquiales en Ecuador (CONAJUPARE) Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos (CGLA) 	<ul style="list-style-type: none"> Asociación de Mujeres Municipalistas (AMUME)
GUATEMALA	
<ul style="list-style-type: none"> Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM) Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI) 	<ul style="list-style-type: none"> Asociación de Alcaldesas de Guatemala (AAGUA)
PERÚ	
<ul style="list-style-type: none"> Asociación Nacional de Municipalidades del Perú (AMPE) Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) Coordinadora Nacional de Regidores del Perú Asociación Nacional de Alcaldes Distritales (ANADIS) 	<ul style="list-style-type: none"> Redes de Regidoras a nivel departamental (p.ej. de Ayacucho o Huanuco)

Fuente: Elaboración propia basada en varias fuentes, incluyendo el Mapeo de organizaciones e instituciones relacionadas con gobernabilidad, género y participación política, INSTRAW, julio 2006.

También se han abierto oficinas municipales de la mujer a nivel del Ejecutivo de las Alcaldías, aunque obviamente éstas tienden a constituirse más en las áreas urbanas y allá donde se dispone de una mayor cantidad de recursos. En algunos casos, como en Bolivia, y en respuesta a una política estatal de género, se asociaron estos espacios a los Servicios Legales Integrales, orientados a prevenir y actuar contra la violencia a las mujeres, y a oficinas de desarrollo rural⁸⁹. Lastimosamente la debilidad institucional del país causó una discontinuidad en la experiencia que estaba mostrando interesantes perspectivas.

El conjunto de estas instancias puede apoyar la participación de las mujeres en la gestión pública municipal (vía capacitación, asesoría técnica y legal, intercambios de experiencias, creando un espacio de defensa de sus derechos y apertura de oportunidades). Sin embargo no se han encontrado evidencias contundentes que en sus agendas haya una orientación específica a las mujeres indígenas. Esto parece darse casi de manera obvia allá donde las regidoras, concejalas, alcaldesas son de extracción indígena como la mayor parte de las

⁸⁹ Ver: Montano, Sonia. "La construcción de una agenda de género en el Gobierno de Bolivia de 1989-1995" (versión final). Proyecto de recursos humanos para el desarrollo. La Paz-Bolivia, mayo de 1996. Y Ranaboldo, Claudia y María Elena Canedo. "Las políticas públicas de género y desarrollo rural en Bolivia" en *Mujer, Género y Desarrollo Rural. Las experiencias del FIDA en Bolivia*. FIDA-CAF. CID, La Paz-Bolivia, 1999.

áreas rurales de la Sierra de Bolivia, Ecuador y Perú, y de manera más general en Guatemala. Es decir, serían la realidad y los actores pertenecientes a esta realidad a empujar la agenda, y no por antonomasia la constitución de asociaciones municipales de mujeres.

Redes y ONG de mujeres

Durante el estudio se ha comprobado que existe tal cantidad de entidades vinculadas a las mujeres y la dimensión de género en los cinco países que resulta imposible presentar una tabla similar a la anterior para las Asociaciones Municipales, aún cuando en los informes por país se presentan referencias de aquellas que tendrían más vinculación con nuestra temática. Sin embargo se pueden identificar ciertas tendencias comunes a los cinco países:

- a) ONG que han evolucionado desde temas más vinculados a los derechos sexuales y reproductivos y una vida sin violencia, hacia los derechos políticos y civiles. La atención hacia los gobiernos locales es bastante reciente aunque se ha ido desarrollando rápidamente. El activismo está entrelazado con la búsqueda de la incidencia política.
- b) El desarrollo de iniciativas ligadas a la sensibilización, capacitación, monitoreo de la calidad de los servicios y las políticas públicas, estimulando la participación política y ciudadana, y la vigilancia ciudadana sobre cuestiones consideradas clave para las mujeres, entre los cuales la gobernabilidad y los gobiernos locales.
- c) Una marcada capacidad de las ONG de conformar redes a nivel regional, nacional e internacional vinculadas a las agendas de las conferencias internacionales y sus seguimientos, así como a los movimientos de mujeres y feministas. Varios estudios han evidenciado los resultados de estas redes en términos de su influencia en los escenarios internacionales⁹⁰.
- d) La distancia entre estas redes y ONG respecto a las instituciones públicas y privadas que han ido estableciendo vínculos con las mujeres de los sectores populares a partir de proyectos y programas orientados a enfrentar la pobreza y las necesidades básicas bajo esquema considerados asistenciales y obstaculizadores de caminos de empoderamiento.
- e) Un menor énfasis y prioridad otorgados a la ruralidad, los derechos económicos de las mujeres, los movimientos y pueblos indígenas, y dentro de ellos, a las mujeres indígenas. Salvo contadas excepciones, ubicadas en tiempos recientes y al calor del surgimiento de los movimientos sociales, la agenda de estas ONG no contemplaba – sino muy tangencialmente – estos temas y estos sujetos. Es más, en países como Bolivia y Perú, se fue acumulando una distancia y varios desencuentros entre las llamadas mujeres de clase media, los “feminismos” y sus institucionalidades, a menudo ligadas a la cooperación internacional, y las mujeres de sectores populares, campesinas, indígenas vinculadas a instancias representativas de los movimientos sociales e indígenas.

De lo anterior se desprenden algunos temas irresueltos que se están convirtiendo en factores claves para la posibilidad real de un (re) encuentro con las organizaciones indígenas, incluyendo las de mujeres: los orígenes y la amplitud de la representatividad y la legitimidad; la intermediación y los flujos de recursos monetarios; el reconocimiento, la

⁹⁰ Ver por ejemplo: Ranaboldo, Claudia y Teobaldo Pinzás. “¿La unión hace la fuerza? Estudio sobre redes en el desarrollo sostenible”. ICCO-ETC Andes. La Paz-Bolivia, Lima-Perú, octubre 2003.

pertenencia y la identidad compartida o conflictual; el reconocimiento del/la otro/a como “cliente”, “beneficiario” o interlocutor, par - entre diferentes; las formas de establecer y desarrollar las prioridades de las agendas; la interlocución o la negación de los estados y las políticas públicas, entre otros. Muchos de estos factores están ligados sin duda a la discusión señalada anteriormente respecto a las formas de entender y aplicar los derechos, la ciudadanía, y los procesos de empoderamiento.

Instituciones públicas

Las últimas décadas han sido prolíficas en la gestación de entidades públicas especializadas en la cuestión de la mujer/género por un lado, y por otro en la cuestión indígena. Aún cuando estas entidades compartían un mismo ministerio o secretaría, rara vez se han articulado, por lo normal manteniendo diferencias y distancias, de manera algo similar a lo que ocurre con las redes y ONG analizadas en el acápite anterior⁹¹.

Una de las características de los países estudiados, quizás a excepción de Colombia, es una trayectoria difícil y contradictoria en cuanto a institucionalidad en la medida en que la estructura del poder ejecutivo tiende a modificarse de manera más o menos sustantiva en cada gobierno, con los consecuentes cambios en las áreas consideradas “transversales” como las que conciernen a los “asuntos de género” y los “asuntos étnicos”. Un ejemplo en este sentido es Bolivia donde en los últimos cuatro gobiernos se han estructurado nuevas oficinas a cargo de estos “asuntos” subiéndolos o bajándolos de rango en base a criterios poco comprensibles. Entonces para evitar un recorrido histórico de escaso interés a fines de este estudio, nos limitamos a señalar cuáles son las entidades normativas actuales a cargo de estos “asuntos”.

Tabla 16: Entidades públicas normativas

Entidad pública normativa a cargo de pueblos indígenas y/o “asuntos étnicos”	Entidad pública normativa a cargo de mujeres y/o “asuntos de género”
BOLIVIA	
<p>No existe una sola instancia sino varios viceministerios interrelacionados con los derechos políticos, civiles, humanos, económicos y culturales de los indígenas, sus organizaciones y sus movimientos sociales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viceministerio de Coordinación con Movimientos Sociales y Sociedad Civil (en Ministerio de la Presidencia) • Viceministerio de Justicia Comunitaria; Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos (en Ministerio de Justicia) • Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente • Viceministerio de Micro y Pequeña Empresa (en 	<ul style="list-style-type: none"> • Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (en Ministerio de Justicia)

⁹¹ La experiencia en Bolivia (1993-1997) de la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales (SNAEGG) es un claro ejemplo al respecto. En este ámbito fue constantemente difícil para la Subsecretaría de Asuntos de Género, pese a los intentos que hizo, de establecer una interlocución con la Subsecretaría de Asuntos Étnicos. Más bien hubo respuestas positivas por parte de las entonces Secretaría Nacional de Desarrollo Rural (SNDR) y Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP).

<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Producción y Microempresa) Ministerio de Educación y Culturas 	
COLOMBIA	
<ul style="list-style-type: none"> Dirección de Etnias en el Ministerio del Interior y Justicia 	<ul style="list-style-type: none"> Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (incluye el Observatorio de Asuntos de Género) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
ECUADOR	
<ul style="list-style-type: none"> Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso Dirección de Educación Indígena e Intercultural 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU)
GUATEMALA	
<ul style="list-style-type: none"> Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco 	<ul style="list-style-type: none"> Oficina Nacional de la Mujer (ONAM) en Ministerio de Trabajo y Previsión Social Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)
PERÚ	
<ul style="list-style-type: none"> Instituto de Pueblos Indígenas, Amazónicos y Afro Peruanos, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros 	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (MIMDES) Programa Femenino de Consolidación del Empleo, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Fuente: Elaboración propia en base a varias fuentes, incluyendo el Mapeo de organizaciones e instituciones relacionadas con gobernabilidad, género y participación política, INSTRAW, julio 2006.

Algunas consideraciones comunes a los cinco países son las siguientes.

Las instancias del Poder Ejecutivo asignadas a las cuestiones indígenas y de género no sólo muestran escasos indicios internos de coordinación sino que adicionalmente en relación a la temática que nos ocupa, tienen una ulterior dificultad: articularse con las entidades normativas a cargo de la descentralización y la municipalización, las comisiones parlamentarias que se ocupan de estos asuntos, las entidades públicas descentralizadas, los fondos, programas y proyectos de desarrollo. En este sentido, la “transversalización” puede volverse una trampa puesto que plantea una complejidad de interlocuciones sumamente difícil de operativizarse.

En América Latina en general se suele mantener una entidad que carece de legitimidad propia y que no es parte integrante ni del Poder Legislativo ni del Ejecutivo: las oficinas de las primeras damas o las secretarías de obras sociales y afines de las esposas de los presidentes. Se las podría considerar tan sólo como unas instancias de beneficencia y ayuda social asistencial sin mayor trascendencia si no fuera que, dependiendo de las coyunturas y las personalidades de las protagonistas, éstas no se convirtieran a menudo en los referentes para la “población vulnerable” como se suele entender a los pueblos indígenas y las mujeres, llegando en más de una ocasión a influir en las políticas públicas y en la asignación de recursos orientados a estos grupos.

Centros de investigación, documentación y formación

En los cinco países se ha encontrado una masa crítica interesante constituido por centros y programas de investigación y formación; centros de documentación y bibliotecas, universidades con programas de estudios y postgrados; ONG dedicadas a investigaciones aplicadas y entidades de comunicaciones que, bajo distintas formas y énfasis, se ocupan de la temática. Mayores referencias se presentan en el Anexo 4 en los informes por país.

Puesto que todas estas entidades están llamadas a responder a objetivos, ámbitos, interlocutores y actividades distintos, tendría poco sentido hacer un llamado a una mayor coordinación. Sin embargo se muestran algunas tendencias comunes respecto a las cuales es preciso reflexionar:

- a) Una sustancial separación entre los estudios de género y los estudios étnicos.
- b) Un énfasis generalizado hacia investigaciones de carácter antropológico y etnográfico, desligadas de las dimensiones territoriales económicas.
- c) La distancia entre los centros privados de estudios y las instituciones públicas, incluyendo aquellas encargadas del manejo de las fuentes oficiales de información como los institutos nacionales de estadística.
- d) Los débiles canales de comunicación establecidos con las poblaciones indígenas y de manera evidente con las mujeres indígenas en función de recoger sus expectativas y demandas en cuanto a estudios y formación se refiere.

2.3.2. Marco normativo, políticas y programas orientados a facilitar la participación de las mujeres indígenas: algunos ejemplos

A través de esta sección se realiza un breve recorrido que transita desde los referentes legislativos que constituyen un potencial normativo facilitador, pasando por unos ejemplos de aplicación de políticas públicas en temas estratégicos, y llegando finalmente a señalar algunas experiencias concretas impulsadas por programas y proyectos de desarrollo.

Referencias a un marco normativo facilitador

Las siguientes tablas presentan algunas referencias de un marco legal que puede facilitar una mayor consideración relacionada con los derechos y la participación de la mujer indígena. La premisa que se ha utilizado es que es necesaria una sinergia entre normas de carácter, objeto y alcance distinto, atacando diversos frentes de manera simultánea. Es por ello que hemos intentado constatar la existencia de normas vinculadas a:

- a) Reconocimiento y derechos de los pueblos indígenas
- b) Ejercicio de la ciudadanía y derechos políticos, considerando también el marco de la descentralización, municipalización y gestión local
- c) Violencia familiar y doméstica
- d) Derechos sexuales y reproductivos
- e) Educación
- f) Acceso a los recursos/activos fundamentales para la vida (tierra,...) con énfasis en el ámbito del desarrollo rural.

Tabla 17: Reconocimiento y derechos indígenas en las Constituciones de los 5 países

País y Año	Menciones en la constitución vigente
<p>BOLIVIA 1994</p>	<p>Parte II: El Estado Boliviano. Tit. III. Poder Judicial. Cap. 1: Disposiciones generales. Art.116: (...) El Poder Judicial es responsable de proveer defensa legal gratuita a los indigentes así como servicios de traducción cuando su lengua materna no sea el castellano. Parte III: Régimenes Especiales. Tit. III: Régimen agrario y campesino. Art. 171: Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos 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, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas de las asociaciones y sindicatos campesinos. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes.</p>
<p>COLOMBIA 1991</p>	<p>Tit. 1: De los principios fundamentales. Art. 7: El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Art. 10: El Castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe. Título II: De los derechos, las garantías y los deberes. Cap. 1: De los derechos fundamentales. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Cap II: De los derechos sociales, económicos y culturales. Art. 68: (...) Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. (...) Tit VI: De la rama legislativa. Cap. 4: Del Senado Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno. Tit. VIII: De la rama judicial. Cap V: De las jurisdicciones especiales. Art. 246: Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional. Cap. IV: Del régimen especial. Art. 329: La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá la relación y las coordinaciones de estas entidades con aquellas de las cuales forman parte. Parágrafo. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más, departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo. Art. 330: De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre uso del suelo y poblamiento de sus territorios. 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por la debida ejecución. 4. Percibir y distribuir sus recursos. 5. Velar la preservación de los recursos naturales. 6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en sus territorios. 7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional. 8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren. 9. Las que les señalen la Constitución y la ley. <p>Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las disposiciones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.</p>
<p>ECUADOR 1998</p>	<p>Título I. De Los Principios Fundamentales</p> <p>Art. 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.</p> <p>Capítulo 4. De los derechos económicos, sociales y culturales; Sección octava. De la educación</p> <p>Art. 69.- El Estado garantizará el sistema de educación intercultural bilingüe; en él se utilizará como lengua principal la de la cultura respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural. (...)</p> <p>Capítulo 5. De los derechos colectivos</p> <p>Sección primera. De los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos</p> <p>Art. 84.- El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico. 2. Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial. 3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley. 4. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras. 5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen. 6. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad de su entorno natural. 7. Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad. 8. A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras. 9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley. 10. Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico. 11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural

	<p>bilingüe.</p> <p>12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella.</p> <p>13. Formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo y mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; y a un adecuado financiamiento del Estado.</p> <p>14. Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.</p> <p>15. Usar símbolos y emblemas que los identifiquen.</p>
GUATEMALA 1985	<p>Contiene una sección especial para las comunidades indígenas. Se reconoce la composición del país por diversos grupos étnicos de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos; es protección a las tierras y a las cooperativas agrícolas indígenas. Las comunidades mantendrán el sistema tradicional sobre las tierras que históricamente les pertenecen. Los trabajadores indígenas migrantes recibirán protección social especial que impida la desintegración de esas comunidades y, en general, todo trato discriminatorio. Ofrece la promulgación de una ley reglamentaria:</p> <p>Titulo II: Derechos Humanos. Cap. II: Derechos Sociales. Sec. II: Cultura.</p> <p>Art. 59: Identidad cultural. Se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres.</p> <p>Sec. III: Comunidades indígenas.</p> <p>Art. 66: Protección a grupos étnicos. Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.</p> <p>Art. 67: Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas. Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida. Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema.</p> <p>Art. 68: Tierras para comunidades indígenas. Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.</p>
PERÚ 1993	<p>Tít. I: De la Persona y de la Sociedad. Cap. I: Derechos Fundamentales de la Persona. Art. 2: Toda persona tiene derecho: (...)</p> <p>19o. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.</p> <p>Tít. II: Del Estado y la Nación. Cap. I: Del Estado, la Nación y el Territorio.</p> <p>Art. 48: Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, aimará y las demás lenguas aborígenes, según la ley.</p> <p>Art. 89: Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a estudio del Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Normativa Constitucional por Países⁹²

⁹² Acceso en <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/refcons.htm>

Como se puede apreciar, cada uno de los cinco países del estudio ha incorporado una variedad de parámetros de reconocimiento y de protección de los derechos indígenas en sus Cartas Magnas, siendo los más extensos Colombia y Ecuador (y se puede anticipar que la Asamblea Constituyente de 2006 en Bolivia va a ampliar significativamente este ámbito en la nueva constitución de este país). Otros instrumentos vienen también incorporando dimensiones específicas a los derechos indígenas. Sin ser exhaustivo, la tabla siguiente presenta algunas medidas legales que se han aprobado en los países como facilitadoras o en beneficios de las mujeres indígenas, específica o parcialmente.

Tabla 18: Marco normativo facilitador para las mujeres indígenas

País	Marco normativo relevante
BOLIVIA	Ley 1257 de 11 de julio de 1991 Aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes ; Ratificación 11 de diciembre
	8 de junio 1990 Ratificación de la CEDAW
	Ley 1551 de 20 de abril 1994 Ley de Participación Popular modificada por la Ley 1702 del 17 de julio de 1996
	Ley 1674 de 15 de diciembre de 1995 Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica
	Ley 1715 de 18 de octubre de 1996 Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria
	Ley 1818 de 22 de diciembre de 1997 Ley del Defensor del Pueblo
	Ley 2426 de 21 de noviembre de 2002 Ley del Seguro Universal Materno Infantil
	Ley 2450 de 8 de abril de 2003 Ley de Regulación del Trabajo Asalariado
COLOMBIA	Ley 21 de 4 de marzo de 1991 Aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes ; Ratificación en 7 de agosto de 1991
	19 de enero 1982 Ratificación de la CEDAW
	Ley 1565 de 7 de julio de 1994 Ley de Reforma Educativa
	Ley 160 de 3 de agosto de 1994 Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino
	Ley 294 de 1996 y Ley 575 de 9 de febrero de 2000 Violencia intrafamiliar
	Ley 731 de 14 de enero de 2002 Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales
	ECUADOR
9 de noviembre 1981 Ratificación de la CEDAW	
Ley 103, 29 de noviembre de 1995 Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia	

	Decreto Número 386, 11 de diciembre 1998 sobre el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador , CODENPE.
GUATEMALA	Decreto Legislativo 9-96 de 5 de marzo de 1996 Aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes ; Ratificación en 10 de abril de 1996
	12 de agosto 1982 Ratificación de la CEDAW
	Acuerdo Gubernativo 356-96 de 6 de septiembre de 1996 Por el cual se crea el Programa Promoción de la Mujer Rural (Promujer)
	Decreto Legislativo 7-99 de 9 de marzo de 1999 Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer
	Acuerdo Gubernativo 525-99 de 19 de julio de 1999 Crea la Defensoría de la Mujer Indígena
	Decreto Legislativo 42-2001 de 27 de septiembre de 2001 Ley de Desarrollo Social con especial atención a los Pueblos Indígenas y otros grupos de población considerados de mayor vulnerabilidad social
	Decreto Legislativo 11-2002 de 15 de abril de 2002 Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
PERÚ	2 de febrero 1994 Ratificación de Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
	13 de septiembre 1982 Ratificación de la CEDAW
	Ley 28316, agosto 2004 Por los derechos ciudadanos de la población rural y su derecho a la identidad
	Ley 26763 de 1997 Contra la violencia familiar

Fuente: Elaboración propia en base a varias fuentes, incluyendo el Mapeo de organizaciones e instituciones relacionadas con gobernabilidad, género y participación política, INSTRAW, julio 2006.

Algunos ejemplos de políticas viabilizadoras

La educación: hacia la interculturalidad

Un informe reciente de la CEPAL⁹³ muestra que la condición indígena en general implica en los cinco países analizados⁹⁴ unos déficit de alfabetización y educación mayores que los que afligen a las poblaciones no indígenas. Lo anterior conduce a recomendar una mayor atención focalizada desde las políticas educativas a la plena inclusión de las poblaciones indígenas en la enseñanza primaria. Por otro lado, siendo que la condición de la mujer indígena implica una situación de analfabetismo y de insuficiente educación aún peores que en el caso de los hombres indígenas como de las mujeres no indígenas, se recomienda que las políticas públicas orientadas a la equidad de género como las políticas educativas de los

⁹³ Calla, Ricardo. "Las mujeres indígenas en Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala y Panamá: Un panorama a partir de la Ronda de los Censos 2000". Serie Unidad de la Mujer y Desarrollo, n. 80. CEPAL. Santiago de Chile, junio 2006.

⁹⁴ El estudio de la CEPAL coincide en tres de los países que se analizan también en este informe (Bolivia, Ecuador y Guatemala).

países en cuestión debieran convergir hacia una atención focalizada a impulsar la superación de esas brechas. En el futuro se debería profundizar la información acerca de las brechas referidas a la educación secundaria y superior.

Si se analizan algunas experiencias vinculadas a la educación en los países de nuestro estudio, destaca el caso de la Reforma Educativa **en Bolivia**. El carácter predominante indígena que tiene Bolivia hace particularmente relevantes ciertos rasgos de la actual reforma educativa, en la que se opta claramente por hacer de la heterogeneidad cultural una ventaja comparativa y un recurso para transformar toda la educación del país. Al revés de opciones de una educación intercultural bilingüe circunscrita a trabajar exclusivamente con poblaciones indígenas, como son los casos de **Ecuador, México y Perú**, la reforma boliviana promueve una educación intercultural dirigida sin distinciones de lengua o etnia a los educandos indígenas y no indígenas, pobladores ciudadanos y campesinos, vernáculo hablantes e hispano hablantes. Para ello sus promotores han partido del convencimiento de que “en sociedades diglósicas fuertemente jerarquizadas como son todas las de América indígena, es menester ir más allá: los hispano hablantes deben también transformar sus actitudes y comportamientos, de cara a revalorizar los idiomas y manifestaciones indígenas y considerarlos un recurso válido y necesario para convivir en una sociedad pluricultural y multilingüe”⁹⁵.

Es y será muy difícil para esta reforma boliviana desatar tantos nudos históricos de no tolerancia y grados de sometimiento. Sus esfuerzos por reivindicar un nuevo sentido a la democracia social y política con apoyo de la educación en la diversidad, ayudarán a la modificación del sentido de las instituciones y de los actores en la educación en una sociedad pluricultural y pluriétnica⁹⁶. Sin embargo cabe señalar que actualmente, en el gobierno del MAS, hay serios cuestionamientos a dicha Reforma aún cuando no acaba de expresarse un planteamiento alternativo.

Otro caso innovador en esta materia es el de **Guatemala**. El diseño de reforma educativa iniciada se hizo partiendo de las siguientes premisas: (i) Que se formulara como un proyecto integral para toda la nación. (ii) Que respondiera a las características y necesidades de un país multiétnico, multicultural y multilingüe. (iii) Que se llevara a cabo con la participación de todos los Pueblos, sectores, organizaciones e instituciones que conforman la sociedad. (iv) Que hiciera realidad el derecho de todas las personas a una educación de calidad, con pertinencia cultural y lingüística. El Programa Nacional de Educación Bilingüe (PRONEBI) había producido hasta 1996 30.775 materiales educativos y recursos didácticos en cuatro lenguas mayas y capacitado a 806 promotores bilingües, 1.600 maestros bilingües, 16 técnicos y supervisores. Al momento de presentar sus resultados la Comisión Paritaria de Reforma Educativa puso en relieve que su ejecución forma parte del Acuerdo de Paz sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria,

⁹⁵ Op.Cit. Rivero, 1999.

⁹⁶ Otros avances significativos en la reconstrucción democrática con pueblos indígenas ha sido la incorporación en los textos constitucionales de varios Estados latinoamericanos del reconocimiento del carácter multicultural y de las diversas expresiones étnicas (ver Tabla 17), así como la sanción de leyes defendiendo el derecho de pueblos indígenas.

observándose una importante movilización colectiva con participación de pueblos indígenas hasta hace poco no considerados en los niveles de decisión nacional.⁹⁷

Respecto a la educación superior, solo una universidad en América Latina, en **Guatemala**, ofrece una especialización en sociolingüística relacionada con la problemática indígena y dos, en Puno, **Perú** y en Cuenca, **Ecuador**, lo hacen en lingüística aplicada a la educación intercultural bilingüe. El Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (PROEIB Andes), con sede en la Universidad de San Simón de Cochabamba, **Bolivia** y con el auspicio de la GTZ, tiene un programa de maestría para educadores indígenas de países del Área Andina con iniciativas de información y animación de cursos e investigaciones de evidente interés y proyección.

La participación popular: una forma de encarar la descentralización y la municipalización

El proceso de participación popular que lleva en Bolivia más de una década ha sido estudiado a fondo en sus múltiples facetas, avances y retrocesos⁹⁸. Massolo⁹⁹ señala que “la Ley de Participación Popular tenía como objetivo central el mejoramiento de la participación de los grupos marginales a nivel municipal pero, irónicamente, esta ley complicó la elección de las mujeres. Con la redistribución tributaria y la administración de los recursos económicos por los municipios, se generó un incremento en la competencia electoral para las alcaldías y concejos municipales, espacios que los dirigentes locales veían como posibilidad real de participación. Las posibilidades de elección en el poder municipal para las mujeres habían sido coartadas por las lógicas masculinas en el manejo del poder político acompañado por el interés económico”.

Si bien la anterior afirmación es cierta sobre todo en relación a las primeras elecciones municipales posteriores a la promulgación de la Ley, es reductivo asimilar esa Ley tan sólo con una cuota de participación en los gobiernos locales. En realidad se trata de una política pública cuyo efecto de largo plazo ha sido tal que tres gobiernos posteriores no han podido eliminarla puesto que fue paulatinamente apropiada por los propios actores y organizaciones locales. Entre los múltiples efectos factibles de ser evaluados y dimensionados están algunos claves para los pueblos indígenas y, en un plazo más largo, para las mujeres indígenas: i) la visibilización de las áreas rurales y de su población como sujetos de derecho y reconocimiento juntamente con sus organizaciones legítimas, lo mismo que ha llevado por un lado a la recuperación y reconocimientos de las autoridades originarias de ayllus, markas, pero también a la consecución de la personería jurídica para las organizaciones de mujeres; ii) la confianza depositada en entidades descentralizadas,

⁹⁷ Op. Cit. Rivero, 1999.

⁹⁸ Entre la enorme cantidad de literatura al respecto: Galindo, Mario. “La participación popular y la descentralización administrativa” en Chavez, Juan Carlos (Coordinador). *Las reformas estructurales en Bolivia*. Fundación Milenio, Serie: Temas de la Modernización. La Paz-Bolivia, 1998. AAVV. *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. República de Bolivia-Ministerio de Desarrollo Humano-Secretaría Nacional de Participación Popular, Nueva Sociedad. Caracas-Venezuela, 1997. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. “*Participación Popular en cifras, Volumen III*”. EDOBOL. La Paz-Bolivia, 2000.

⁹⁹ Op. Cit. Massolo, 2006, p. 29.

públicas pero supervisadas activamente por los comités de vigilancia en los que las mujeres han empezado a participar más activamente, para recibir y utilizar ingentes recursos del Estado; iii) el proceso que paulatinamente ha permitido perfeccionar la formulación y el seguimiento de los planes y los presupuestos participativos, tanto en lo que concierne a la participación de la población rural en general como de las mujeres; iv) la cada vez mayor atención otorgada no sólo a los servicios sociales cuya gestión ha sido delegada a los gobiernos municipales sino al establecimiento de condiciones facilitadoras para el desarrollo productivo y económico del que las mujeres indígenas son actrices e impulsoras en sus propias comunidades; v) la posibilidad de establecer mancomunidades de municipios, entre ellos muchos declarados como “indígenas”, que amplían en un principio las oportunidades de desarrollo económico.

Sin una Ley como la de Participación Popular difícilmente hoy en día tuviéramos un Presidente indígena y semejante composición indígena en el Parlamento y en la actual Asamblea Constituyente. Sin la necesidad de traducir esta Ley en políticas públicas de fomento económico, difícilmente se hubiera organizado el Diálogo Nacional Bolivia Productiva con una Mesa Transversal de Género; y difícilmente una organización como la Asociación de Mujeres Aymaras del Qullasuyu (AMAQ) hubiera podido impulsar encuentros para recoger las demandas de las mujeres indígenas y rurales de los 9 departamentos del país¹⁰⁰.

Lo anterior está muy en sintonía con una tendencia clave detectada también por la CEPAL y que tiene que ver con la interrelación entre diversas dimensiones de la problemática, evitando una focalización unilateral en lo cultural y en lo político. “Parece evidente que en los cinco países estudiados ni la condición indígena ni la condición indígena de las mujeres implican en sí mismas una exclusión significativamente agravada del trabajo remunerado (PEA) si se las compara con lo que sucede con los segmentos poblacionales no indígenas. Por el contrario lo que sí parece como remarcable es la evidente mayor exclusión de la PEA que afecta a las mujeres de los cinco países cuando se la compara con la exclusión de la PEA que afecta a los hombres. Las mujeres indígenas aparecen así como parte de los segmentos afectados por una mayor exclusión de la PEA debido a ser mujeres y no por ser indígenas”¹⁰¹. Aquello parecería sugerir que así como los derechos económicos *per se* y un mayor acceso y control de activos y recursos productivos, no solucionan la problemática de la participación política de las mujeres, tampoco es verdadero lo contrario.

Planes de equidad: un marco de políticas públicas para las mujeres

En **Guatemala**, con apoyo del PNUD y de UNFPA a la Secretaría Presidencial de la Mujer para su implementación, la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades (2001-2006)¹⁰² definen cuatro metas:

¹⁰⁰ Cruz, Bonifacio (Coordinación y compilación). *Nueva ruralidad boliviana. Encuentros departamentales de mujeres productoras*. Asociación de Mujeres Aymaras del Qullasuyu (AMAQ)-Embajada de Francia-PIEB. La Paz-Bolivia, mayo 2006.

¹⁰¹ Op. Cit. Calla, 2006, p. 38.

¹⁰² Ver <http://guatemala.unfpa.org/Seprem/Politica%20Nacional%20SEPREM.pdf>

- 1) Priorización de las acciones de gobierno a la población de mujeres de todos los grupos étnicos atendiendo las características multiétnicas, pluriculturales, multilingües y condiciones sociopolíticas del país.
- 2) Adecuación de las políticas públicas, legislación, planes, programas y proyectos para la incorporación de las necesidades específicas de las mujeres.
- 3) Incremento de la participación de las mujeres en los diferentes niveles de la gestión pública, y en los espacios de representatividad y participación de la sociedad civil para la interlocución con el Estado.
- 4) Adecuación de los marcos legales, presupuestarios y mecanismos institucionales que aseguren la institucionalización de la política de promoción y desarrollo de las mujeres.

La política y el plan definieron nueve ejes centrales: Desarrollo Económico; Tierra y Vivienda; Educación; Salud Integral; Violencia contra la Mujer; Trabajo; Equidad Jurídica; Mecanismos Institucionales para el Avance de la Mujer; y Participación Socio-Política.

El desafío de estos planes que se han formulado también en los otros países considerados en el estudio está en su operativización que requiere de suficiente fuerza política por un lado, y por otro de recursos cuantiosos, elementos de los que no siempre se dispone.

Programas y proyectos

En este informe nos focalizaremos en algunas experiencias que están ligadas a procesos relevantes, incluyendo la formación de líderes a nivel local, dado el tipo de temática que enfrenta el Proyecto de INSTRAW.

Recuadro 8: Gobernanza y estrategias de vida sostenibles en municipios rurales indígenas

Con el apoyo de la Agencia de Desarrollo Internacional de Nueva Zelandia, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – coordina un proyecto cuyo propósito es de construir una Red de Aprendizaje de Experiencias Innovadoras a nivel de municipios rurales indígenas, que incluya dos temas: Gobernanza local y Estrategias de vida sostenibles. Implementado en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú, sus objetivos son de (1) desarrollar las capacidades de los actores locales mediante procesos de aprendizaje desarrollados por la red, en los dos temas; (2) propiciar el diálogo y relaciones de colaboración entre los participantes y entre ellos y organismos de desarrollo; y (3) difundir ampliamente los resultados y lecciones aprendidas. Para ello, el proyecto dispone de un Fondo de aprendizaje que permite realizar sistematizaciones de las experiencias miembros y que apoya Giras de aprendizaje consistiendo en visitas estructuradas a los miembros de la red, partiendo de las fortalezas de anfitriones turnándose dentro de los miembros. Se usan también actividades de diálogo con organismos de desarrollo, tales como reuniones con agencias de desarrollo en el marco de las actividades de aprendizaje y eventualmente talleres y reuniones regionales. Un sistema de información por Internet respalda el proceso: www.rimisp.org/ramri

Chirapaq¹⁰³ en Perú tiene un **programa de formación de liderazgo** dirigido a mujeres líderes tanto de organizaciones indígenas como de organizaciones sociales y gremiales en las que participan hombres y mujeres. Su principal objetivo es contribuir a la formación de lideresas indígenas, potenciando conocimientos y habilidades, desarrollando su autonomía y capacidad de decisión para ganar presencia en el ámbito local, regional y nacional. Su logro más importante es la creación del Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas, creado a iniciativa de las mujeres participantes en el proyecto, las cuales conformaron por consenso una red de organizaciones de mujeres indígenas a nivel nacional orientada al fortalecimiento del liderazgo local, regional y nacional. Se trata de una experiencia inédita que busca el reconocimiento mutuo entre las organizaciones femeninas andinas y amazónicas desde sus respectivos contextos y cosmovisiones culturales, así como su alianza organizada para ser reconocidas por el conjunto de la sociedad civil y el Estado peruano. El Taller ha formado un espacio común de intercambio y reconocimiento que se proyecta en el tiempo a fin de continuar con la formación del liderazgo indígena femenino, y dar seguimiento a la aplicación de las resoluciones de la Plataforma de Beijing con relación a la mujer indígena del Perú. En esta línea, el fortalecimiento del Taller a nivel nacional ha permitido iniciar fructíferas relaciones de intercambio con hermanas indígenas organizadas de otros países del continente y del mundo.

El Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán impulsa el **Proyecto Escuelas de Formación de Lideresas Locales y Regionales**. La pobreza es un problema estructural en el Perú, que impacta de manera significativa en las mujeres rurales ya que su participación social y política en el país, está condicionada fuertemente por su situación económica, siendo las mujeres quienes responden más que los hombres a la satisfacción de las necesidades básicas de sus hogares que a sus necesidades individuales. A esta situación, no escapan las organizaciones de base, que atraviesan actualmente, por un periodo de debilitamiento a nivel nacional que ha provocado que muchas mujeres, producto de la crisis, regresen a cumplir acciones de subsistencia y dejado de lado muchos de los logros alcanzados por sus organizaciones en años anteriores. Este panorama se ha visto agravado por el desconocimiento de sus derechos y por el uso político de estos espacios por parte de algunas autoridades locales. El Proyecto de Escuelas de Formación de Lideresas responde a esta problemática y busca fortalecer las organizaciones de base, a través de la formación de liderazgos, para favorecer su empoderamiento, brindándoles instrumentos y conocimientos para su posicionamiento en los diferentes ámbitos en los que interactúan.

A inicios del 2004, se eligieron a cien lideresas de organizaciones de base rurales que participaron de un proceso de selección en las regiones de Piura, Lambayeque (Escuela Norte); Junín y Ayacucho (Escuela Centro); Arequipa y Puno (Escuela Sur). Se espera que ellas repliquen sus aprendizajes con sus compañeras a nivel local. El proceso de formación de las lideresas se ha desarrollado a partir del aprendizaje teórico y práctico en un espacio continuo de estudios, en el que las lideresas a partir del módulo “Ciudadanía, Acceso a Control de Recursos Productivos, Económicos y Sociales”, elaborado especialmente para este proyecto, han ampliado sus conocimientos, construido sus propias definiciones y se han apropiado de conceptos relacionados a identidad cultural, de género, autoestima, autonomía, liderazgo, democracia, derechos ciudadanos, descentralización, vigilancia

¹⁰³ <http://www.chirapaq.org.pe/>

ciudadana, manejo de conflictos al interior de las organizaciones, así como acceso y control de recursos. Entre otros resultados importantes se señala: i) la participación de las lideresas formadas en espacios de concertación y participación ciudadana, como son los Concejos de Coordinación Local (CCL) y en los Comités de Vigilancia Ciudadana, y en la elaboración de Presupuestos Participativos; ii) la construcción de alianzas con los Gobiernos Regionales para el acompañamiento y apoyo en el proceso de empoderamiento de las lideresas, así como el fortalecimiento del vínculo entre las lideresas y los gobiernos locales; iii) desarrollo de una mirada diferente de las lideresas desde el punto de vista político, social y económico (p.ej. el reconocimiento del aporte que ellas brindan a la economía familiar con su trabajo en el hogar; la valoración y afirmación de la propia autoestima y el conocimiento y defensa de sus derechos, así como el impulso para la mayor participación de muchas de ellas en espacios públicos que siempre fueron vistos como ajenos a sus intereses como mujeres¹⁰⁴.

En otro ámbito, destacamos que desde 1998 el **Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID)**¹⁰⁵ ha promovido la participación y liderazgo de la mujer en las instancias públicas y políticas a través de iniciativas de donaciones, entrenamiento e investigaciones. El BID aportó los fondos iniciales para PROLID, \$3.250.000, con aportes adicionales de los gobiernos de Noruega y de Suecia. No tiene un enfoque indígena como tal, pero no está excluido en la programación.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Conclusiones

En esta sección se presentan conclusiones estructuradas en dos niveles: fortalezas y debilidades de los procesos y las experiencias analizadas; y lecciones aprendidas.

3.1.1. Fortalezas y debilidades

Las siguientes dos tablas presentan una síntesis de las principales fortalezas y debilidades encontradas siguiendo la secuencia de los resultados de la revisión del Capítulo 2 y en relación a dos temas: i) participación política y social de las mujeres indígenas en el ámbito local; y ii) coordinación interinstitucional y políticas públicas.

Tabla 19: Fortalezas y debilidades de la participación política y social de las mujeres indígenas

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Posicionamiento de la cuestión indígena en los ámbitos internacionales y nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasa visibilidad de la problemática específica de las mujeres indígenas.
<ul style="list-style-type: none"> • Visualización de la magnitud y diversidad de los pueblos indígenas en los cinco países 	<ul style="list-style-type: none"> • Incoherencias y contradicciones en la información censal.

¹⁰⁴ <http://www.flora.org.pe>

¹⁰⁵ http://www.iadb.org/sds/prolead/index_s.htm

<p>estudiados y en general en América Latina y el Caribe.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencias en la desagregación de género de la data disponible.
<ul style="list-style-type: none"> • Aproximación relativamente nueva (y aún limitada) hacia los pueblos indígenas no sólo en términos clásicos de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y otros indicadores de carencia, sino mostrando sus potencialidades y fortalezas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de pobreza continúan a penalizar la población indígena y, en particular, a las mujeres indígenas en áreas rurales. Una esfera especialmente crítica es la de educación en todos los niveles (desde la enseñanza básica a la superior). • Débil utilización del Índice Municipal de Equidad de Género y su adecuación para medir específicamente la relación de equidad entre mujeres y hombres indígenas, efectuando comparaciones entre municipios indígenas y no indígenas¹⁰⁶.
<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de propuestas políticas indígenas que tienden a democratizar la gobernabilidad y los gobiernos locales, buscando superar inequidades y discriminaciones históricas. • Puesta en evidencia de los racismos explícitos y encubiertos que caracterizaban y caracterizan aún en muchos casos las sociedades y los estados nacionales de los países analizados. • Mayor autonomía respecto a las instituciones de apoyo y a los tutelajes personales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tensiones entre las formas de concebir el gobierno y la gobernabilidad por parte de los estados nacionales y la comunidad internacional, y la visión indígena de los mismos conceptos (influidos por usos y costumbres, estructuras tradicionales de organización indígena, tendencias hacia la autoderminación y la autonomía). • Posturas conservadoras de las organizaciones tradicionales indígenas que influyen de manera crítica en las posibilidades de empoderamiento de las mujeres.
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor capacidad de ejercicio de la ciudadanía y de interpelación para el respeto de los derechos de los pueblos indígenas. • Existencia de demandas de las mujeres en distintas dimensiones (política, económica, social, cultural) que pueden estar estrechamente ligadas al acceso a la información y el ejercicio de los derechos propios, y representan una continuidad entre esferas públicas y privadas, y plantean una interpelación política. 	<ul style="list-style-type: none"> • La dicotomía rígida entre derechos colectivos particulares y derechos individuales universales tiende a penalizar a las mujeres indígenas, sobre todo en asuntos relacionados con las esferas consideradas “privadas” (p.ej. violencia familiar). • Terreno ambiguo de las demandas de género de las mujeres indígenas: entre influencias externas y dificultades para ser entendidas en su verdadera magnitud.
<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de acción afirmativa como los sistemas y leyes de cuotas representan una oportunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • La oportunidad no se traduce de manera contundente, masiva y en el mediano plazo en una mayor participación de las mujeres indígenas. • Visión reductiva limitada a los aspectos cuantitativos de la participación política.

¹⁰⁶ El Índice Municipal de Equidad de Género, que combina el Índice de Desarrollo de Género (IDG) y el Índice de Potenciamiento de Género (IPG), da cuenta del grado o nivel de equidad de género existente en cada municipio en educación, participación económica y participación en niveles de decisión económica y política. Ver: PNUD Bolivia. “Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia 2003”. Plural Editores. La Paz-Bolivia, diciembre de 2002.

	<ul style="list-style-type: none"> • Falta priorizar mecanismos adecuados de información y desarrollo de capacidades en función de una participación renovada y cualitativamente superior, y desarrollar un cuerpo sinérgico y coherente de políticas públicas que se orienten a las diversas dimensiones de la equidad.
<ul style="list-style-type: none"> • Las esferas locales de gobierno ofrecen mayores oportunidades para la participación de los pueblos indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esta oportunidad no se traduce de manera automática en la participación activa de las mujeres ni a nivel del ejecutivo y legislativo de los gobiernos municipales, ni de las instancias y mecanismos de vigilancia ciudadana. • Factores externos e internos pueden transformarse en barreras sustantivas para la participación más activa, permanente y sostenible de las mujeres indígenas. Algunos de ellos: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Influencia de los partidos políticos y formas corporativistas y tradicionales de acceso al sistema político ✓ Violencia política y conflicto social del entorno local y nacional ✓ Debilidades de organizaciones y movimientos sociales ✓ Debilidades de redes y plataformas sociales e interinstitucionales, interculturales, interclasistas, intergenericas ✓ Indocumentación ✓ Analfabetismo o escasos niveles de educación formal ✓ Escaso acceso a la información ✓ Aislamiento ✓ Débil acceso a y control de diversos activos (humanos, sociales, físicos, financieros y naturales) causantes directos de la pobreza sobre todo en áreas rurales ✓ Violencia familiar y domestica (no sólo física) ✓ Usos y costumbres que atentan en contra de los derechos humanos básicos (incluyendo las formas de estereotipar a las mujeres y sus roles) ✓ Identidad cultural conservadora ✓ Formas caudillistas de ejercicio del poder (autoritario, centralista) de parte de los líderes que limita el disenso, la crítica, la posibilidad de expresar diferencias.
<ul style="list-style-type: none"> • Gestación y fortalecimiento de numerosas organizaciones de pueblos indígenas a nivel 	<ul style="list-style-type: none"> • En las organizaciones mixtas, asignación a las mujeres de cargos menores y relativos a

<p>local, nacional e internacional, con articulaciones con movimientos sociales y a veces también con instancias económicas consideradas como brazos operativos de éstos últimos (p.ej. organizaciones económicas campesinas – OECA) o brazos políticos (partidos indígenas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Progresiva mayor participación de algunas mujeres líderes en estas organizaciones. • Conformación de organizaciones propias de mujeres indígenas, a nivel local y nacional más que internacional. Énfasis en agrupaciones basadas en la pertenencia étnica (p.ej. aymara; ashaninka; guarayas...). 	<p>sus roles tradicionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autonomía solo relativa de las organizaciones de mujeres indígenas respecto a las organizaciones indígenas matrices. • Cierta dependencia de las instituciones externas de apoyo. • Dificultad para estructurar una agenda propia en el marco de una agenda común de reivindicación y propuesta indígena. Las posturas de las mujeres indígenas tienden a adecuarse/asimilarse a las tendencias que expresan las organizaciones indígenas matrices, en su mayoría dirigidas por líderes varones.
---	--

La principal conclusión a la que llegamos se refiere al hecho que no es evidente que, alterando los escenarios de poder y ampliando la base social y la toma de decisiones, los movimientos y las organizaciones indígenas logren integrar sistemáticamente a las mujeres indígenas, las mismas que muestran brechas contundentes en cuanto a igualdad de oportunidades. Algo similar sucede en las esferas locales de la gobernabilidad y los gobiernos municipales. La mayor presencia numérica de las mujeres en instancias de consulta y decisión tradicionales, los mayores porcentajes de presencia en las diversas instancias de los gobiernos locales y la participación efectiva, constante y proactiva por parte de algunas líderes no pueden ser entendidos como procesos sistemáticos en una escala relevante. Parte del desafío a futuro está ligado a las maneras más consistentes de pasar del ejemplo destacado a fenómenos de participación más masivos, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.

Tabla 20: Fortalezas y debilidades en la coordinación interinstitucional y las políticas públicas

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de un amplio <u>entorno institucional</u> con agendas vinculadas a la gobernabilidad y los gobiernos locales, y también a la cuestión indígena. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasos niveles de coordinación interinstitucional, incluso a nivel local. • En ocasiones, competencias por el acceso a recursos.
<ul style="list-style-type: none"> • Surgimiento de <u>asociaciones municipales</u> y, en relación con ellas, organizaciones orientadas a fortalecer la participación de las mujeres en el gobierno local. • Nacimiento de siglas ciudadanas que, en algunos casos, al ser independientes de los partidos políticos y reconocidas como redes locales, pueden favorecer la participación de los pobladores locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay evidencias contundentes que ni las asociaciones municipales femeninas ni las siglas ciudadanas hayan abierto espacios y mejorado de manera sustantiva y amplia las oportunidades y la gestión de las alcaldesas, concejales, regidoras indígenas (a excepción de los casos en los que estas instancias se han descentralizado y establecido en áreas de presencia mayoritaria indígena).
<ul style="list-style-type: none"> • Trayectoria histórica y reconocimiento nacional e internacional de <u>ONG y redes vinculadas al movimiento de mujeres y</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • Evidencia de una cierta distancia (mayor o menor dependiendo de los contextos) entre estas ONG y redes, y las organizaciones de

<p><u>feminista</u>, a las agendas internacionales y la cooperación externa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientación de muchas de estas instancias hacia la apertura de mayores espacios democráticos para las mujeres, en los últimos años apostando más que antes a los gobiernos locales, e impulsando el ejercicio de los derechos de ciudadanía y de vigilancia. • Capacidad de presión e influencia política en distintos niveles. • Disponibilidad de métodos y herramientas para la sensibilización y capacitación de género que, últimamente, se ha enriquecido con instrumentos vinculados a la concertación local, planificación participativa, la formulación de los presupuestos participativos, entre otros. 	<p>mujeres y de pueblos indígenas, sobre todo cuando éstas últimas son de carácter orgánico, tienen trayectoria histórica y pertenecen a movimientos sociales reivindicativos. Esta tendencia se ha profundizado en los últimos años en algunos países, conformando escenarios donde no necesariamente existen voluntades de acercamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desde la dirigencia masculina y femenina (más que desde los niveles de base) algunos de los cuestionamientos que se hacen a “las organizaciones de las mujeres” y en general a las ONG “intermediarias” son: <ul style="list-style-type: none"> ✓ ¿A quienes representan y de donde viene su legitimidad para hablar y actuar en nombre de los sectores populares, las mujeres indígenas, los campesinos, etc.? ✓ ¿Por qué están constituidas mayormente de mujeres, se dirigen a las mujeres y trabajan con mujeres? ¿A caso es ésta la perspectiva de género? ✓ ¿Qué sintonía pueden tener con las mujeres indígenas si se trata de mujeres blancas de clase media alta? ✓ ¿Por qué no se transfieren los recursos de la cooperación internacional y del Estado directamente a las legítimas organizaciones populares? ✓ ¿Por qué tienen que enseñar a definir cuáles serían las demandas prioritarias y más estratégicas?
<ul style="list-style-type: none"> • Gestación y desarrollo de <u>entidades públicas</u> especializadas en “los asuntos de género” y en los “asuntos étnicos”. • Formulación de algunas políticas públicas que tienen en cuenta estas dimensiones de manera más bien puntual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasos niveles de coordinación entre instituciones públicas especializadas, con otras entidades del sector público centrales y descentralizadas. • Centralismo de las instancias normativas de género y pueblos indígenas. • Escasa coherencia entre los planteamientos de las instancias normativas y los programas/proyectos que se ocupan de las mismas temáticas/dimensiones. • Débil y accidentada continuidad institucional. • Transversalización étnica y de género difícil de operativizar. • Sobreposición por parte de tendencias asistenciales vinculadas a los gabinetes y oficinas de las primeras damas con una concepción generalizada de mujeres e

<ul style="list-style-type: none"> • Masa crítica interesante constituida por <u>centros y programas de investigación y formación</u>, Muchos de ellos, desde distintas perspectivas, están trabajando en relación con la cuestión de género y la cuestión étnica. 	<p>indígenas como población vulnerable.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sustancial separación entre los estudios de género y los estudios étnicos, y de ambos con los relativos a la descentralización. • En relación con los segundos, énfasis generalizado hacia investigaciones de carácter antropológico y etnográfico/etnológico, con escasa atención a la dimensión económico territorial. • Distancia con las instituciones públicas encargadas del manejo de las fuentes oficiales de información como los institutos nacionales de estadísticas. • Débiles canales de comunicación establecidos con poblaciones y mujeres indígenas en función de recoger sus expectativas y demandas en cuanto a conocimiento y formación se refiere, y en cuanto al uso público y democrático de la investigación.
<ul style="list-style-type: none"> • Existencia (variable) de un <u>cuerpo de leyes y normas</u> de carácter, objeto y alcance distinto que pueden tender a <u>políticas e inversiones públicas</u> favorables a los pueblos indígenas y, en ciertos casos, a las mujeres indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> • El marco normativo ofrece un escenario favorable pero no siempre es el gatillo que logra cambios. En algunos países la distancia entre el nivel “políticamente correcto” de leyes y políticas se contradice no sólo con su escasa aplicación en la realidad, sino con la débil prioridad que los Estados nacionales acaban otorgando a la cuestión indígena. • Débiles avances en la línea de entrelazar políticas públicas pro-activas que abarquen distintas dimensiones de la cuestión indígena y de género, incluyendo estrategias innovadoras y no asistencialistas de lucha contra la pobreza. Los pueblos indígenas y las mujeres pasan de ser considerados sujetos activos en la dimensión política a beneficiarios vulnerables en las dimensiones social y económica.

La principal conclusión a la que se llega es que existe un amplio y diversificado entorno institucional que puede constituir una oportunidad para facilitar una mayor participación de las mujeres indígenas y una más adecuada respuesta sistémica a sus demandas, en términos de políticas e inversiones públicas.

Sin embargo se requieren varias condiciones para que aquello sea factible. La primera es que las organizaciones y las mujeres indígenas incrementen su capacidad de interlocución y de diseño de agendas propias. La segunda es que haya permeabilidad, flexibilidad y

apertura por parte de las instancias externas en función de diálogos verdaderamente horizontales, democráticos y no discriminatorios.

Se alerta respecto al hecho que los cambios políticos en varios de los países analizados y en general la emergencia indígena en la mayoría de ellos, emergencia respaldada en movimientos sociales de distinta naturaleza, implica una modificación en los parámetros de diálogo político donde no necesariamente es la concertación a primar, sino el conflicto, explícito o implícito.

3.1.2. Lecciones aprendidas

Se agrupan las lecciones aprendidas en cuatro dimensiones.

Una apuesta a iniciativas en pequeña escala, con proyección

Las coyunturas políticas y los nuevos escenarios sociales en los países estudiados, muchos de ellos influidos por los movimientos sociales e indígenas, implican que cualquier iniciativa – masiva, política y con proyección - vinculada a impulsar una mayor participación de las mujeres indígenas sobre todo en los ámbitos locales tenga que pasar por una activa interlocución con estas fuerzas y la negociación de una agenda compartida. Hay que estar concientes que la negociación no será ni fácil ni sencilla y menos rápida, sobre todo si se piensa en una cobertura amplia en cinco o más países. Es conveniente tomar este camino sólo y si se cuenta con la voluntad política, los recursos y los tiempos suficientes para poderlo recorrer con holgura y de manera muy profesional, en base a una sólida red interinstitucional de respaldo.

Considerando lo anterior juntamente con otros factores como los avances dispersos y fragmentarios (y la poca información sistematizada disponible al respecto) en relación con la participación de las mujeres indígenas en los gobiernos locales así como los errores cometidos por proyectos de desarrollo (bilaterales y multilaterales) de mucha envergadura dirigidos a los pueblos indígenas, se evidencia la necesidad de proceder con mucho cuidado.

Una alternativa es limitarse a iniciativas en pequeña escala pero que se basen en sólidos criterios de selección y comparabilidad, que sean articuladas y que permitan en una segunda instancia un escalonamiento sustantivo basado en el conocimiento y los resultados efectivamente logrados. Lo acotado en términos de un programa no reduce su proyección futura en la medida en que exista la capacidad de innovar, sistematizar la experiencia y aprender de la misma. Un argumento a favor de esta elección es que la coyuntura señalada hace que las organizaciones y los movimientos sociales indígenas – incluyendo los de mujeres – están mucho más susceptibles en relación con iniciativas de envergadura, y se muestran más abiertos hacia actividades en las que puedan participar directamente y que muestren resultados concretos en tiempos relativamente breves.

Facilitando y acompañando iniciativas distintas con mujeres y hombres distintos

Si las mujeres no constituyen ni mucho menos un colectivo homogéneo, esta constatación es tanto y mucho más válida en el caso de mujeres pertenecientes a pueblos indígenas con orígenes, ubicaciones territoriales, pertenencias identitarias y trayectorias muy distintas. Frente a este mosaico multiforme, es clave la capacidad de reconocer estas diferencias y franquearlas, no homogenizando a las interlocutoras y menos a las iniciativas que las involucrarían.

En esta línea, la experiencia muestra que es necesario que cualquier programa actúe con flexibilidad pero sobre todo defina sus enfoques, acciones y métodos a partir de una estrecha interlocución con las actoras a las que pretende orientarse. Proyectos definidos desde arriba en base a justificaciones universales, aun cuando se trate de derechos, suenan cada vez más como que un sector no indígena lleva la “buena nueva” a los “pobres indígenas”. El conocimiento de las estrategias propias de la población y, en este caso, particularmente de las mujeres, de sus expectativas y de sus demandas, es hoy en día una condición *sine qua non* para no correr el riesgo de pasar como nuevos “evangelizadores”. Ahora bien, se trata de dialogar y no de responder automáticamente a cualquier demanda pero es la capacidad de dialogo y construcción conjunta a definir una iniciativa, no la imposición a partir de principios considerados superiores.

Potenciando a las mujeres indígenas de base y a las jóvenes

La participación y la fuerza organizativa de las mujeres en comunidades, asociaciones de mujeres y otras organizaciones a nivel local no se traducen automáticamente en participación política a nivel de gobierno local y menos en una escalada a puestos en el ejecutivo y legislativo nacional. Esto es tanto y más cierto en el caso de las mujeres indígenas para las cuales una serie de factores – internos y externos – a su entorno y a su pueblo de pertenencia actúan muy fuertemente en contra.

Muchos de los programas y proyectos de desarrollo acaban con vincularse a los mismos dirigentes, hombres y mujeres, que ya tienen una trayectoria y con los/las que es innegablemente más fácil relacionarse, haciendo la inversión más “rentable”. Los y las que ya han desarrollado capacidades en términos de la llamada “intermediación social”.

No son muchas las iniciativas orientadas al empoderamiento político que dirigen su mirada a las “mujeres de a pié”, a aquellas mismas que lidian con el asistencialismo, a las que, en un comienzo, priorizan soluciones a sus necesidades básicas y un interés hacia los emprendimientos económicos, a las que por empezar falta una cosa tan simple como un documento de identidad para ser reconocidas mínimamente como ciudadanas. Si se quiere cualificar y renovar la participación y los liderazgos, si se quieren fortalecer nuevas generaciones que puedan mostrar cambios sustantivos respecto a sus madres, ahí está un potencial enorme: las mujeres indígenas jóvenes.

La urgencia de la innovación

La experiencia está mostrando una cierta reiteración, esclerotización e instrumentalización de las propuestas de género en distintos niveles. Esto se puede constatar tanto desde los círculos de mujeres feministas, investigadoras y políticas como desde las propias mujeres populares, indígenas o no. Con frecuencia se escuchan frases como la siguiente: “*Señorita, un solo día nomás vendré a capacitarme así no me perjudico tanto...*”.

De hecho parecería que hay algunas esferas en las que es urgente innovar miradas e instrumentos, como las siguientes:

- a) Actividades de sensibilización y capacitación tradicionales y puntuales, basadas en cursos, talleres y eventos presenciales casi escolares y también aquellas que emplean metodologías amplias de educación popular, muestran un notable agotamiento. Incluso más si se las dirige sólo y exclusivamente a las mujeres. Están mostrando resultados mucho más enriquecedores el aprendizaje en la práctica, el intercambio entre pares, las pasantías que permitan salir del patio de la casa propia y de la comunidad propia para conocer nuevos rostros, nuevas autoridades, nuevas organizaciones.
- b) El asistencialismo crea asistencialismo y reproduce parámetros de “pobredumbre crónica”. La argumentación en base a la cual a los pobres se les tienen que canalizar todos los servicios gratuitamente porque, si no de otra manera, el Estado escapa a sus funciones y privatiza las respuestas a la pobreza, son argumentos utilizados extraordinariamente bien por ONG y organizaciones indígenas. Al contrario las experiencias de competir por recursos y cofinanciar iniciativas de verdadero interés propio, han contribuido a la apropiación de las mismas iniciativas, a su progresiva sostenibilidad y a un sentido de dignidad y proyección ausentes donde sólo se canalizan donaciones.
- c) Las herramientas participativas (planes de desarrollo municipales, presupuestos participativos, mesas de concertación, consejos de desarrollo, levantamiento de demandas “genuinas”, entre muchos otros instrumentos que se han multiplicado juntamente con los gobiernos locales) acaban con convertirse en el “negocio” de consultores y operadores de proyectos, si pierden de vista su justificación inicial: la movilización popular, el efectivo ejercicio de derechos y la vigilancia ciudadana sobre los recursos de toda índole.

3.2. Recomendaciones

En base a la revisión de resultados, a la síntesis de fortalezas y debilidades, y a las lecciones aprendidas, seguidamente se formula un número acotado de recomendaciones que pretenden ser prácticas, concretas y dimensionadas en relación a lo que podría significar un proyecto como el impulsado por INSTRAW.

3.2.1. Futuras áreas de investigación

1. Antes de abordar el tema de las posibles áreas de investigación, se recomienda que INSTRAW vaya vinculándose (o estrechando más los vínculos que eventualmente ya tenga) con diversas entidades que, en América Latina y el Caribe (ALC), impulsan o desarrollan directamente la investigación en temáticas afines o complementarias. Aunque sea obvio recordarlo, aquello permitiría la generación de un mayor valor agregado tanto en términos de ahorro de recursos como de interdisciplinariedad y combinación de enfoques, métodos y coberturas. Se mencionan aquí sólo algunos ejemplos tanto a nivel latinoamericano como nacional.
 - a) El programa “Descentralización y Derechos Humanos de las Mujeres en América Latina y el Caribe”¹⁰⁷ cuyo propósito es apoyar trabajos de investigación que indaguen, empíricamente, acerca de la contribución positiva o negativa de las reformas actuales de descentralización en el ejercicio y protección de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y/o culturales de las mujeres y niñas. Con el apoyo de IDRC, este programa es ejecutado por el área Género, Sociedad y Políticas de la FLACSO-Argentina y realiza los siguientes estudios:
 - **Bolivia:** “La tensión entre derechos colectivos e individuales y relaciones de género en un contexto de diversidad cultural. Efectos del proceso de descentralización”. (Institución: Promotores Agropecuarios – PROAGRO)
 - **Ecuador:** “Las mujeres como sujetas sociales y políticas en proyectos de gobernanza local y descentralización en Ecuador”.
 - **El Salvador:** “Aportes a la descentralización y la gobernabilidad democrática: actoras municipalistas y mecanismos locales y nacionales para la equidad de género en El Salvador y Honduras”. (Institución: Fundación Nacional para el Desarrollo – FUNDE)
 - **Paraguay:** “Descentralización de la salud en Paraguay. ¿Un aporte para la igualdad de género?” (Institución: Centro de Documentación y Estudios – CDE).
 - b) La Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL que está impulsando estudios comparativos en ALC sobre etnicidad y género, los mismos que además se constituyen en referentes en las agendas y conferencias internacionales.
 - c) A nivel nacional, instancias como el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB), el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), la Fundación Foro Nacional por Colombia o el más recién Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo y la Paz (CEIDEPAZ) en Guatemala que han abordado y siguen haciéndolo investigaciones sobre ambas temáticas vinculadas a la pobreza y la descentralización, estimulando procesos de debate y difusión pública e involucrando, en algunos casos, en la realización de los estudios a jóvenes y mujeres de origen indígena.
 - d) A nivel regional, instancias como Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, que sin tener una especialización a secas en la dimensión de género, ha abordado desde el punto de vista de la investigación aplicada algunas

¹⁰⁷ <http://www.prigepp.org/site/concurso.asp>

dimensiones que podrían ser complementarias a las que persigue INSTRAW, a saber: movimientos sociales, gobernanza y desarrollo territorial rural; estrategias de desarrollo y de combate a la pobreza en escenarios nacionales y regionales, con énfasis en las transformaciones institucionales y productivas en búsqueda de una mayor equidad; identidad cultural y desarrollo territorial. En el caso del Rimisp, existe además una capacidad instalada para estructurar plataformas y redes de debate e incidencia que posicionen las temáticas investigadas en las agendas políticas de instituciones públicas y privadas, incluyendo las agencias de cooperación.

- e) A nivel nacional y regional, prestar mayor atención a las posibilidades de colaboración con institutos de estadísticas y afines, para avanzar en la generación de información sólida y comparada que se refiera a los pueblos indígenas, insertando requerimientos específicos en cuanto a la desagregación por género. Esto debería ser factible de hacerse en el marco de las preocupaciones de Naciones Unidas para medir los Objetivos del Milenio específicamente en relación con las poblaciones indígenas. También se puede apuntar a afinar los índices combinados de IDG e IPG en relación con el indicador de equidad municipal.
2. Establecer un fondo de pequeños recursos para sistematización de experiencias de gobernabilidad y gobierno local con visión de género, fondo al que se acceda por concurso y cuyos criterios y mecanismos sean establecidos para que puedan concurrir fundamentalmente organizaciones de base de pueblos y mujeres indígenas, como un estímulo a la práctica reflexiva y analítica conducida por ellos/ellas mismos/as alrededor de temáticas claves. Éstas serían acordadas entre INSTRAW y un comité de mujeres y hombres indígenas que se podría constituir para la gestión del fondo. Una experiencia que se podría analizar al respecto y adaptar, es la del Fondo Mink'a del Grupo Chorlaví cuya secretaría técnica y coordinación está en Rimisp, contando con el financiamiento de IDRC de Canadá e ICCO de Holanda.
 3. A través de modalidades de co-financiamiento como las que podrían surgir de la primera recomendación, y/o a través de la contratación directa por parte de INSTRAW de investigadores acreditados, impulsar estudios cortos referidos a temas como los siguientes:
 - a) Vida privada y gestión pública: Ser mujeres y hombres indígenas en las ciudades y en el campo. En general hay una tendencia a asociar “indígena con rural” lo cual es una equivocación considerando los actuales porcentajes de migración y urbanización de los países de ALC. Se analizarían las articulaciones y contradicciones entre estrategias de vida y participación en la gestión pública en experiencias cuidadosamente seleccionadas a nivel urbano y rural.
 - b) Evolución histórica de la participación indígena en los gobiernos locales. Estudio cuantitativo complementado por un análisis de factores facilitadores y obstaculizantes, internos y externos, incluyendo a las redes sociales e institucionales. Estudio comparativo entre diversos países con un énfasis en la participación política de las mujeres indígenas.

- c) Participación política y gestión pública con cara indígena: efectos en el desarrollo territorial. Identificación y análisis de experiencias de gobiernos locales que han logrado una activa presencia indígena y una sustantiva participación femenina. Exploración de los cambios logrados en las distintas dimensiones del desarrollo territorial y en la equidad.

3.2.2. Fortalecimiento de capacidades de las mujeres indígenas

- 4. Desarrollar una coordinación activa con instituciones nacionales e internacionales que trabajen en la carnetización masiva de las mujeres indígenas y en la obtención de otra documentación básica (p.ej. seguro materno infantil; seguro agrario...). De poco servirán acciones de capacitación y sensibilización si no se apoya de manera estratégica la consecución de estos instrumentos básicos que les permitan ejercer sus derechos y desarrollar la intermediación social necesaria para hacerlos respetar.
- 5. Implementar modalidades innovadoras y validadas de desarrollo de las capacidades orientadas en particular a mujeres y hombres indígenas jóvenes, que hagan parte de las organizaciones de base y no de las esferas cupulares y nacionales de las mismas. En particular se sugiere:
 - a) Desarrollar una línea de intercambio horizontal y pasantías en una dirección similar a la que se está implementando con el Proyecto de Gobernanza y estrategias de vida sostenibles en municipios rurales indígenas. Con la previa identificación y análisis de experiencias de gobiernos locales que han logrado una activa presencia indígena y una sustantiva participación femenina, organizar actividades de aprendizaje experiencial y de profundización de dichas experiencias para el beneficio de municipios con un proceso incipiente en la temática.
 - b) Impulsar ferias del conocimiento municipales y regionales que permitan visualizar y acercar los resultados de las investigaciones sobre la temática y las sistematizaciones de las experiencias propias de los pueblos y las mujeres indígenas, no sólo como difusión de los estudios y análisis realizados, sino como una forma de concretizar un diálogo de saberes horizontal e intercultural que pueda dar paso, sucesivamente, a inversiones, programas y proyectos de mayor envergadura.
 - c) Organizar debates públicos de carácter político desde el nivel local al nacional en el que se muestren los avances y los resultados del impulso a una mayor participación de las mujeres indígenas, mostrando las fortalezas y las debilidades y las formas posibles de superar las brechas, interpelando de esta manera tanto a gobiernos locales como al sistema político nacional.
- 6. En cualquiera de las anteriores áreas señaladas buscar el cofinanciamiento, coauspicio e involucramiento, dependiendo de los casos y las oportunidades concretas, de las entidades públicas nacionales involucradas con las cuestiones étnicas, de género, de descentralización y desarrollo sostenible; las entidades descentralizadas; las municipalidades y las asociaciones y siglas ciudadanas a nivel local; las ONG, redes y

otras instituciones privadas interesadas. Trabajar con socios estratégicos en alianzas concretas es una forma adecuada no sólo de ahorrar recursos sino de crear sinergias y plataformas políticas de mayor alcance y perspectiva que las posibles de lograrse durante la vida de un solo proyecto.

BIBLIOGRAFÍA¹⁰⁸

1. AA VV. *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. República de Bolivia-Ministerio de Desarrollo Humano-Secretaría Nacional de Participación Popular, Nueva Sociedad. Caracas-Venezuela, 1997.
2. Ajamil García Menchu. *Género y ciudadanía: análisis de desafíos para el Estado y el desarrollo local*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre 2003.
3. Albo, Xavier y Víctor Quispe. “*Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*”. CIPCA, Plural-Editores, 2005
4. Arboleda, María. “*Género y gobernanza territorial en Cotacachi y Cotopaxi*”, en Movimiento Indígena, cambio social y gobiernos locales. En las fisuras del poder. Pablo Ospina et al. IEE-CLACSO. Quito, 2006.
5. Arnold, Denise (compiladora). “*Más allá del silencio. Las fronteras de género en los Andes*”. CIASE/ILCA. La Paz-Bolivia, 1997.
6. Arnold, Dense y Alison Spedding. “*Mujeres en los movimientos sociales de Bolivia 2000-2003*”. CIDEM/ILCA, La Paz-Bolivia, 2005.
7. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. “*Nueva Política sobre pueblos indígenas*”. 2006. Acceso en http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm
8. Banco Interamericano para el Desarrollo, BID. “*Estrategia para el desarrollo indígena*”. Febrero, 2006. Acceso en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=691269>
9. Banco Interamericano para el Desarrollo, BID. “*Ideas para el desarrollo de las Américas*”, volumen 9, Febrero 2006. Acceso en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubI-Vol9s.pdf>
10. Barragán, Rossana. “*Perspectivas opuestas sobre la violencia en el área rural y en grupos étnicos*” en T’inkazos n. 12. Revista Boliviana de las Ciencias Sociales, junio 2002. La Paz-Bolivia.
11. Bartra, Roger: “Derechos indígenas”. En *Letras Libres*, mayo 2002, México.
12. Bernal Olarte, Angélica. “*Mujeres y participación política o la nostalgia de lo comunitario*”. Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá-Colombia, 2004.

¹⁰⁸ El resto de la bibliografía que tenemos disponible no citada en el texto (muchas de la cual está en el Anexo 3. Fichas bibliográficas) es incluida en el Anexo 4, en los informes por país.

13. Bravo, Rosa. “*Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Perú*”. 2004. Acceso en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/14802/P14802.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>
14. Calla, Ricardo. “*Las mujeres indígenas en Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala y Panamá: Un panorama a partir de la Ronda de los Censos 2000*”. Serie Unidad de la Mujer y Desarrollo, n. 80. CEPAL. Santiago de Chile, junio 2006.
15. *Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala*. Acceso en <http://www.cerigua.org/portal/observatorio/programasderadio/20ProgramaXX.pdf?POSTN UKESID=0ace59d8cb7b6b56789622ab935c5d13>
16. CEPAL. Informe de la Reunión “*Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe*”, 2003. Acceso en <http://www.eclac.org/mujer/noticias/articulos/0/14880/informe.pdf>
17. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Acceso en <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo4a.htm>
18. Coordinadora de Organizaciones Indígenas. “*Declaración del Cusco*”. 2006. Acceso en http://www.movimientos.org/enlacei/congresocaoi/show_text.php3?key=7592
19. Costa Benavides, Jimena. “*Participación política de las mujeres en Bolivia: Avances y obstáculos*”, en *La aplicación de cuotas: Experiencias latinoamericanas*. International IDEA, 2004. Acceso en www.idea.int/publications/upload/Quotas_LA_Report_Spanish.pdf
20. Cruz, Bonifacio (Coordinación y compilación). “*Nueva ruralidad boliviana. Encuentros departamentales de mujeres productoras*”. Asociación de Mujeres Aymaras del Qullasuyu (AMAQ)-Embajada de Francia-PIEB. La Paz-Bolivia, mayo 2006.
21. *Declaración del Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas*, 2006. Acceso en www.movimientos.org/enlacei/congresocaoi/show_text.php3?key=7586
22. Defensoría Maya. “*Las Reformas Recientes a la Ley Electoral y de Partidos Políticos: Una Muestra más del Racismo y Discriminación en Guatemala*”, 2004. http://www.geocities.com/tayacan_2000/aportes/defensoria0404.htm
23. Di Tella, Torcuato; Hugo Chumbita, Susana Gamba y Paz Gajardo. “*Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*”. Acceso en www.pjbonaerense.org.ar/abcpolitico/diccionario/gobernabilidad.htm
24. *Dimensiones y naturaleza del problema de indocumentación*. Acceso en <http://www.demus.org.pe/BoletinVirtual/FascIdentidad/intro.htm>
25. Espinoza, Isolda. “*Las metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de Guatemala*”. 2005. Acceso en <http://www.eclac.cl/cgi->

37. Jimeno Santoyo, Gladys. “*Gobernabilidad indígena y territorio*”. FOCAL, 2006. Acceso en www.focal.ca/pdf/gobernabilidad_indigena.pdf
38. *La ley electoral y de partidos políticos*. Acceso en http://www.mintrabajo.gob.gt/variados/compendio_leyes/electoral_partidos_politicos/ley_partidos_html/view
39. Lavaud, Jean-Pierre y Françoise Lestage. “*Contar a los indígenas: Bolivia, México, EE.UU*”. En semanario *Pulso* de Bolivia en 2003-2004 T’inkazos, No. 13. 2002.
40. León, Magdalena (Compiladora). “*Poder y empoderamiento de las mujeres*”. TM Editores, U.N. Facultad de Ciencias Humanas. Santa Fé de Bogotá-Colombia, primera reimpresión, mayo 1998.
41. *Ley de cuotas*. Acceso en www.presidencia.gov.co/equidad/uno/dir02/normas.htm
42. *Ley de igualdad de oportunidades*. Acceso en www.laleycolombiana.com/lle_contenido/Normas/2003/Leyes/823.htm
43. Lopez-Claros, Augusto y Saadia Zahidi. “*Women’s Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*”. Foro Económico Mundial. 2005. Acceso en http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gender_gap.pdf
44. López-Claros, Augusto y Saadia Zahidi. “*Women’s Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*”. Fondo Económico Mundial, 2005. Acceso en http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gender_gap.pdf
45. Marshall, T.H. *Ciudadanía y clase social*. Alianza. Madrid-España, 1992.
46. Massolo, Alejandra. “*Notas sobre la gobernabilidad local, participación de las mujeres y la equidad de género en la agenda de los gobiernos municipales*”, 2004. Acceso en www.undp.org.mx/Genero/Doctos/Alejandra%20Massolo.pdf
47. Massolo, Alejandra. “*Participación Política de las mujeres en el ámbito local*”. Versión preliminar Instraw. Julio, 2006.
48. Mejia Lopez, Meeelyn Lorena. “*Mujer indígena y gobernabilidad en Guatemala*”. FOCAL 2006. Acceso en http://www.focal.ca/pdf/mujer_indigena.pdf
49. Mérida Piedrasanta, Alba Cecilia (2000). “*Mujeres y ciudadanía: un análisis desde la Antropología de género*”. Guatemala, Tesis, Universidad de San Carlos de Guatemala, Área de Antropología.
50. Mérida, Alba Cecilia; Edgar Ruano Najarro y Megan Thomas. “*La participación política electoral en Huehuetenango 1985-2004*”, Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala –CEDFOG–, 2006. Acceso en http://www.pcslatin.org/cendoc/doc_elec/cedfog.pdf

51. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. *Participación Popular en cifras, Volumen III*. EDOBOL. La Paz-Bolivia, 2000.
52. Molina Ramiro y Xavier Albó. “*Gama étnica y lingüística de la población boliviana*”. PNUD-Bolivia, 2006.
53. Monasterios, Karin y Luis, Tapia. “*Partidos y Participación Política de las Mujeres en El Alto*”. Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza. 2001.
54. Montaña, Sonia, Denise Arnold y Krista Van Vleet. *Comentarios y debate sobre el artículo de Van Vleet. En torno a la violencia en contra de las mujeres*. T’inkazos n. 12. Revista Boliviana de Ciencias Sociales. PIEB. La Paz-Bolivia, junio 2002.
55. Montaña, Sonia. La construcción de una agenda de género en el Gobierno de Bolivia de 1989-1995 (versión final). Proyecto de recursos humanos para el desarrollo. La Paz-Bolivia, mayo de 1996
56. Montenegro, Nineth. “El desafío de la participación política de la mujer en Guatemala”. Estudio de Caso. IDEA 2002. Acceso en http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_02a-CS-Guatemala.pdf
57. *Mujeres líderes construyendo el futuro en América Latina y el Caribe*. Acceso en http://www.iadb.org/sds/prolead/index_s.htm
58. Naciones Unidas. “*Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas*”. ALAI, 2006. Acceso en <http://www.alainet.org/active/12073&lang=en>
59. Naciones Unidas. *Ecuador, Informe Nacional, Beijing +10. “Cuestionario enviado a los gobiernos sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de Sesiones de la Asamblea General”*. Acceso en http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/docs/ECUADOR_Spanish.pdf
60. Naciones Unidas. *Perú, Informe nacional, Beijing + 10. “Cuestionario sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General en el Perú”*. Acceso en http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/docs/PERU_Spanish.pdf
61. Naciones Unidas. “*Bolivia, Informe Nacional, Beijing +10*”. Acceso en http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/docs/BOLIVIA_Spanish.pdf
62. *Organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG)*. Acceso en <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp?T=1&L=ES>

63. *Organización de los Estados Americanos OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Acceso en <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo4a.htm>
64. Organización Internacional del Trabajo. “*Convenio 169 OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*”, 1989. Acceso en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/62_sp.htm
65. Pacari, Nina. “*La participación política de la mujer indígena en el Parlamento ecuatoriano: una tarea pendiente*”. 2005. Acceso en http://www.quotaproject.org/CS/CS_Pacari_Ecuador.pdf
66. Peschard, Jacqueline. “*El sistema de cuotas en América Latina*”, en *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas*. International IDEA, 2004. Acceso en www.idea.int/publications/upload/Quotas_LA_Report_Spanish.pdf
67. PNUD Bolivia. “*Informe de desarrollo humano de género en Bolivia 2003*”. Plural Editores. La Paz-Bolivia, diciembre 2002.
68. *Programa de Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural*. Acceso en <http://www.rimisp.cl/trem>
69. Ranaboldo, Claudia y María Elena Canedo. “Las políticas públicas de género y desarrollo rural en Bolivia” en *Mujer, Género y Desarrollo Rural. Las experiencias del FIDA en Bolivia*. FIDA-CAF. CID, La Paz-Bolivia, 1999.
70. Ranaboldo, Claudia y Teobaldo Pinzás. “*¿La unión hace la fuerza? Estudio sobre redes en el desarrollo sostenible*”. ICCO-ETC Andes. La Paz-Bolivia, Lima-Perú, octubre 2003.
71. Ranaboldo, Claudia. “*Aspectos de género en los movimientos sociales*”. Síntesis del Núcleo Directivo del Programa. Seminario Internacional Territorios Rurales en Movimiento. Rimisp. Santiago de Chile 23 al 26 de abril de 2006.
72. REMURPE sobre el proyecto de modificar el numeral 3 del artículo 10° de la Ley de Elecciones Municipales, Ley N.° 26864, 2006.
73. Rivero, José. “*Políticas Educativas de equidad e igualdad de oportunidades*” en III Seminario para altos directivos de las Administraciones Educativas de los países Iberoamericanos. 1999. Acceso en <http://www.campus-oei.org/administracion/rivero.htm>
74. Rosero Garcés, Rocío y Adriana Reyes. “*Análisis sobre las brechas de género en Ecuador*”. Informe Banco Interamericano de Desarrollo. Quito, 2002.
75. Serrano, Claudia. “*Participación Social y Ciudadanía*”. MIDEPLAN, Chile, 1998. Acceso en www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/participacion_social_y_ciudadania.pdf

76. Servicio de Información Indígena – Servindi. “*Boletín de Información Indígena No. 44*”. 2004. Acceso en http://www.servindi.org/antiguo/sp/boletines/anteriores/Serv_44_Mujer.doc
77. Tibán Lourdes. “*El proyecto de mujeres en la UNOCAM: una iniciativa para el desarrollo local*”. En Pablo Dávalos (compilador), Yuyarinaku, digamos lo que somos antes que otros nos den diciendo lo que no somos. ICCI. Quito, 2001.