Observatorio de Igualdad de Género
de América Latina y el Caribe

Mujeres indígenas en América Latina

Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos

Naciones Unidas

ONU MUJERES
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

UNFPA

Organización Panamericana de la Salud
Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud

CEPAL

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
aecid

FORDFOUNDATION
Working with Visionaries on the Frontlines of Social Change Worldwide

Secretaría General Iberoamericana
Secretaria-Geral Ibero-Americana

Observatorio de Igualdad de Género
de América Latina y el Caribe

Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población y División de Asuntos de Género de la CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Este estudio fue realizado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la División de Asuntos de Género de la CEPAL, en el marco del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. La coordinación general estuvo a cargo de Dirk Jaspers_Faijer, Director del CELADE-División de Población de la CEPAL, y de Sonia Montaño, Directora de la División de Asuntos de Género, y contó con la supervisión técnica de Fabiana Del Popolo, funcionaria del CELADE, y Alejandra Valdés, funcionaria de la División de Asuntos de Género. El documento fue elaborado por Fabiana Del Popolo, Susana Schkolnik, Ana María Oyarce y Mariana López, con la colaboración de Marta Rangel y Fernanda Stang. El procesamiento de los datos censales estuvo a cargo de Miguel Ojeda y Ernesto Espinoza. Se agradecen las contribuciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres), la Fundación Ford y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

LC/W.558
Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2013. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Índice

Presentación 9

I. Mujeres indígenas: la autonomía en construcción 13

II. ¿Quiénes son las mujeres indígenas? Avances y desafíos para su visibilidad estadística 17
- A. Mujer indígena y diversidad cultural 17
- B. Los pueblos indígenas en las fuentes de datos 19
  - 1. La autoidentificación como criterio preeminente 19
  - 2. Avances en la visibilidad estadística de pueblos y mujeres indígenas: un énfasis en los censos de 2010 21
  - 3. La población de los pueblos indígenas: ¿crecimiento demográfico o aumento de la autoidentificación? 24

III. Las características demográficas de las mujeres indígenas: necesidades de políticas e investigación 27
- A. ¿Cuántas son las mujeres indígenas en América Latina?: características demográficas básicas 27
  - 1. Índice de feminidad de la población indígena 29
  - 2. La estructura por edades según origen étnico y sexo 32
- B. ¿Dónde están las mujeres indígenas?: introducción a la distribución territorial y la migración interna 38
  - 1. Las mujeres indígenas urbanas y rurales 38
  - 2. La distribución territorial 40
  - 3. La migración interna 46

IV. Autonomía física: los derechos reproductivos y la lucha contra la violencia 55
- A. Los derechos reproductivos de las mujeres indígenas: algunos insumos para avanzar en su cumplimiento 55
  - 1. ¿Cuáles son los estándares internacionales? 55
  - 2. La fecundidad de las mujeres indígenas: diversidad cultural y brechas de acceso a los servicios 57
  - 3. Planificación familiar 61
  - 4. Las jóvenes indígenas y la maternidad a edades tempranas 67
- B. La violencia contra las mujeres indígenas 71
  - 1. La lucha contra la violencia 71

2. La (in)visibilidad de las mujeres indígenas en las cifras sobre violencia y la necesidad de un enfoque intercultural ... 73
3. Estrategias impulsadas por las mujeres indígenas para enfrentar la violencia que las afecta ... 75
4. Algunos desafíos ... 77

V. La autonomía socioeconómica de las mujeres indígenas: una mirada a la situación educativa y la inserción laboral ... 79
A. La situación educacional de la mujer indígena: un énfasis en las niñas y jóvenes ... 79
1. El derecho a la educación de los pueblos indígenas ... 79
2. Las demandas actuales de los pueblos indígenas y el rol de la mujer ... 81
3. El acceso a la educación formal: avances y desafíos ... 82
4. Hacia el logro de la enseñanza primaria universal y la permanencia en el sistema educativo ... 88
B. Las mujeres indígenas y el empleo ... 93
1. Los estándares de derechos y las brechas de implementación ... 93
2. Participación de las mujeres indígenas en la actividad económica: entre las desigualdades y los sesgos en la medición ... 94
3. Características generales de la inserción laboral ... 98

VI. Los derechos de participación política ... 105
A. Las demandas de las mujeres indígenas bajo el principio de la libre determinación ... 106
B. Algunos avances en la región ... 107
C. Dificultades y desafíos ... 111

VII. Mujeres indígenas, institucionalidad y políticas públicas ... 113
A. Hacia una ciudadanía diversa e inclusiva ... 113
B. Una mirada a la institucionalidad de género y de los pueblos indígenas ... 114
1. La institucionalidad referida a la mujer y los asuntos de género ... 114
2. La institucionalidad de los pueblos indígenas ... 116
3. La incorporación de temas étnicos en los mecanismos de adelanto de la mujer: una mirada al período 2006-2013 ... 119
4. La mujer y el género en las instituciones encargadas del tema indígena durante el período 2009-2013 ... 119
C. Leyes contra la discriminación ... 121
D. Políticas, planes y programas dirigidos a las mujeres indígenas ... 122
1. Desde los mecanismos de igualdad de la mujer ... 122
2. Desde las instituciones de asuntos étnicos y sectoriales ... 125

VIII. Principales hallazgos y consideraciones de políticas ... 129

Bibliografía ... 139
Anexo ... 149

Índice de cuadros

Cuadro 1 América Latina: identificación étnica en los censos de 2000 y 2010 ... 23
Cuadro 2 América Latina (5 países): población total e indígena, censos de las rondas de 2000 y 2010 ... 24
Cuadro 3 América Latina (9 países): magnitudes y porcentajes de la población indígena femenina, alrededor de 2010 ... 28
Cuadro 4 América Latina (9 países): índice de feminidad de la población indígena por grupos de edades, alrededor de 2010 ... 30
Cuadro 5 América Latina (9 países): número y distribución por edades de mujeres indígenas en zonas urbanas y rurales, alrededor de 2010 ... 37

Cuadro 6 América Latina (9 países): número y porcentaje de mujeres indígenas en zonas urbanas y rurales, alrededor de 2010 39
Cuadro 7 América Latina (4 países): cantidad y distribución relativa de personas indígenas residentes en territorios indígenas y fuera de ellos, según sexo, alrededor de 2010 41
Cuadro 8 América Latina (9 países): principales saldos migratorios netos positivos y negativos por división administrativa mayor (DAM) en relación con la población inicial de mujeres indígenas, 5 años anteriores al último censo, alrededor de 2010 51
Cuadro 9 América Latina (8 países): tasas globales de fecundidad según condición étnica y zona de residencia, alrededor de 2010 58
Cuadro 10 América Latina (8 países): tasas globales de fecundidad según condición étnica y nivel de escolaridad, alrededor de 2010 60
Cuadro 11 América Latina (9 países): jóvenes que son madres según subgrupos de edades, zona de residencia y condición étnica, alrededor de 2010 69
Cuadro 12 América Latina (9 países): jóvenes de 15 a 19 años que son madres, según condición étnica y nivel de escolaridad, alrededor de 2010 71
Cuadro 13 América Latina (9 países): porcentaje de niñas y niños de 6 a 11 años que asisten a algún establecimiento educativo según condición étnica y sexo, alrededor de 2010 85
Cuadro 14 América Latina (9 países): porcentaje de niñas, niños y adolescentes de 12 a 17 años que asisten a algún establecimiento educativo según condición étnica y sexo, alrededor de 2010 86
Cuadro 15 América Latina (9 países): porcentaje de jóvenes de 18 a 22 años que asisten a algún establecimiento educativo según condición étnica y sexo, alrededor de 2010 86
Cuadro 16 América Latina (9 países): porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años con educación primaria completa según condición étnica y sexo, alrededor de 2010 90
Cuadro 17 América Latina (9 países): porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años con educación primaria completa según condición étnica, sexo y zona de residencia, alrededor de 2010 91
Cuadro 18 América Latina (9 países): jóvenes de 20 a 29 años con 13 años de estudio o más según condición étnica y sexo, alrededor de 2010 92
Cuadro 19 América Latina (9 países): tasas de participación económica (personas de 15 años y más) según condición étnica, sexo y zona de residencia, alrededor de 2010 95
Cuadro 20 América Latina (8 países): mujeres ocupadas de 15 años y más según condición étnica y categoría ocupacional, alrededor de 2010 100
Cuadro 21 América Latina (8 países): hombres ocupados de 15 años y más según condición étnica y categoría ocupacional, alrededor de 2010 101
Cuadro 22 América Latina (8 países): mujeres de 15 años y más ocupadas en el empleo doméstico según condición étnica y área de residencia, alrededor de 2010 102
Cuadro 23 América Latina (6 países): participación política de mujeres indígenas en el poder legislativo, 2012 110
Cuadro 24 América Latina: institucionalidad de la mujer o de género según año de creación y dependencia jerárquica, 2013 115
Cuadro 25 América Latina: institucionalidad de los pueblos indígenas según año de creación y dependencia jerárquica, 2013 118
Cuadro 26 América Latina: leyes y planes contra el racismo y la discriminación, 2009-2013 122
Cuadro 27 América Latina: políticas, planes y programas destinados a lograr la equidad de género y étnica vigentes a 2013 123
Cuadro 28 América Latina (países seleccionados): políticas y programas destinados a mujeres indígenas, 2009-2013 126

Cuadro 29 América Latina (países seleccionados): programas de salud sexual y reproductiva para los pueblos indígenas, 2009-2011 127
Cuadro A.1 América Latina (9 países): población total y población que se declaró indígena por sexo, alrededor de 2010..... 150
Cuadro A.2 Brasil: mujeres según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores, 2010 151
Cuadro A.3 Colombia: mujeres según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores, 2005 152
Cuadro A.4 Costa Rica: mujeres según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores, 2011 153
Cuadro A.5 Ecuador: mujeres según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores, 2010 154
Cuadro A.6 México: mujeres según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores, 2010 155
Cuadro A.7 Nicaragua: mujeres según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores, 2005 156
Cuadro A.8 Panamá: mujeres según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores, 2010 157
Cuadro A.9 Perú: mujeres según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores, 2007 158
Cuadro A.10 Uruguay: mujeres según condición étnica y distribución territorial por divisiones administrativas mayores, 2011 159

Índice de gráficos

Gráfico 1 Panamá: población indígena y no indígena por edad y sexo, 2010 33
Gráfico 2 Colombia: población indígena y no indígena por edad y sexo, 2005 33
Gráfico 3 Brasil: población indígena y no indígena por edad y sexo, 2010..... 34
Gráfico 4 Nicaragua: población indígena y no indígena por edad y sexo, 2005 34
Gráfico 5 México: población indígena y no indígena por edad y sexo, 2010 35
Gráfico 6 Ecuador: población indígena y no indígena por edad y sexo, 2010 35
Gráfico 7 Perú: población indígena y no indígena por edad y sexo, 2007 36
Gráfico 8 Costa Rica: población indígena y no indígena por edad y sexo, 2011 36
Gráfico 9 Uruguay: población indígena y no indígena por edad y sexo, 2011 37
Gráfico 10 Costa Rica: porcentaje de indígenas urbanos según sexo y pueblos de pertenencia, 2011 40
Gráfico 11 América Latina (9 países): porcentaje de migrantes internos entre divisiones administrativas mayores (DAM) en los 5 años previos al censo, según condición étnica y sexo, alrededor de 2010 49
Gráfico 12 América Latina (5 países): porcentaje de migrantes internos indígenas entre divisiones administrativas mayores (DAM) en los 5 años previos al censo, según sexo, censos de las décadas de 2000 y 2010..... 49
Gráfico 13 América Latina (4 países): tasas globales de fecundidad de mujeres indígenas, censos de 2000 y 2010, y de mujeres no indígenas, censos de 2010 59
Gráfico 14 Panamá: tasas globales de fecundidad de las mujeres según condición étnica y pueblos de pertenencia de las indígenas, 2010 61
Gráfico 15 Guatemala: demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar según condición étnica, 1987-2008..... 62
Gráfico 16 América Latina (5 países): prevalencia del uso de anticonceptivos según condición étnica, alrededor de 2000..... 63
Gráfico 17 Guatemala: tasas globales de fecundidad observadas y deseadas según condición étnica, 1987-2008..... 65
Gráfico 18 América Latina (5 países): porcentaje de jóvenes indígenas de 15 a 19 años que son madres, según grupos de edades, censos de 2000 y 2010 68

Gráfico 19 América Latina (países seleccionados): violencia física o sexual de parte de la pareja íntima en mujeres de 15 a 49 años casadas o en unión, según lengua hablada en el hogar, alrededor de 2010 74
Gráfico 20 América Latina (5 países): porcentaje de niñas indígenas de 6 a 11 años que asisten a algún establecimiento educativo, censos de las rondas de 2000 y 2010 83
Gráfico 21 América Latina (5 países): porcentaje de niñas y adolescentes indígenas de 12 a 17 años que asisten a algún establecimiento educativo, censos de las rondas de 2000 y 2010 84
Gráfico 22 América Latina (5 países): porcentaje de jóvenes indígenas de 18 a 22 años que asisten a algún establecimiento educativo, censos de las rondas de 2000 y 2010 84
Gráfico 23 América Latina (5 países): porcentaje de mujeres indígenas de 15 a 19 años con educación primaria completa, censos de las décadas de 2000 y 2010 89
Gráfico 24 América Latina (9 países): mujeres de 20 a 29 años con 13 años de estudio o más según condición étnica y zona de residencia, alrededor de 2010 93
Gráfico 25 América Latina (9 países): brechas de género y étnicas en las tasas de participación económica de la población indígena según zona de residencia, alrededor de 2010 96
Gráfico 26 América Latina (9 países): porcentaje de ocupados de 15 años y más con 13 años de estudio o más según condición étnica y sexo, alrededor de 2010 97
Gráfico 27 América Latina (8 países): mujeres ocupadas de 15 años y más según rama de actividad y condición étnica, alrededor de 2010 99
Gráfico 28 América Latina (8 países): hombres ocupados de 15 años y más según rama de actividad y condición étnica, alrededor de 2010 99
Gráfico 29 América Latina (8 países): brechas entre mujeres de 15 años y más ocupadas en el empleo doméstico según condición étnica y área de residencia, alrededor de 2010 103

Índice de recuadros

Recuadro 1 Índice de feminidad: el “desequilibrio demográfico” de la Comarca Ngöbe-Buglé de Panamá 31
Recuadro 2 La mortalidad materna, un asunto prioritario en la región 66
Recuadro 3 “Comunidades trabajando por la vida de la mujer”. El caso de Waspam, Nicaragua 78
Recuadro 4 Las nuevas leyes educativas y sobre las lenguas indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia 82
Recuadro 5 La preservación de los idiomas indígenas: el uso potencial de los censos 87
Recuadro 6 El desafío de la transversalización de los asuntos de género y étnicos en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador 117
Recuadro 7 Institucionalidad, género y etnia en Guatemala 120
Recuadro 8 El diagnóstico de la situación de la mujer indígena de la ONIC y algunas agencias del sistema de las Naciones Unidas 121
Recuadro 9 El proyecto “Mujeres indígenas replicando sus conocimientos” de Costa Rica (2009-2011) 124

Presentación

En América Latina, el camino hacia la igualdad no puede recorrerse sin la visibilidad y la participación efectiva de aquellos grupos y personas que secularmente han sido excluidas y discriminadas, tal como ocurre con las mujeres indígenas. El progreso hacia la plena igualdad y el ejercicio de los derechos sin restricciones es una condición necesaria para profundizar las democracias del siglo XXI. De hecho, solo así se podrán alcanzar democracias que legítimamente valoren la diversidad, que en el caso de las mujeres indígenas se expresa en su pertenencia a más de 670 pueblos reconocidos por los Estados de la región.

Se trata de avanzar en la titularidad efectiva de los derechos humanos, considerando los estándares mínimos de derechos que rigen a nivel mundial, y que para los pueblos y mujeres indígenas se sintetizan en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Mediante sus organizaciones, las mujeres indígenas han sido protagonistas indiscutibles de los procesos de cambio en la relación de sus pueblos con los Estados, posicionado sus demandas en las agendas nacionales, regionales e internacionales. En la actualidad, estas demandas se centran en las situaciones particulares que las afectan, manifiestas en las profundas desigualdades étnicas y de género que experimentan, y que poseen un carácter polifacético.

En este escenario, los vacíos en la disponibilidad de datos sobre las condiciones de vida de las mujeres indígenas ponen en evidencia uno de los primeros problemas que enfrentan los Estados y la sociedad en su conjunto para establecer condiciones de base que rompan con las jerarquías étnicas y las desigualdades de género. La información constituye una herramienta fundamental para el diseño y el seguimiento de políticas de igualdad y para la promoción de los derechos humanos. De allí que la demanda por visibilizar a las mujeres y los pueblos indígenas sea un reclamo recurrente en la región, tanto de parte de los Estados como de las propias organizaciones de mujeres indígenas.

Este documento surge por lo tanto de la necesidad de paliar en parte esta crónica falta de información. Para ello, se entrega un panorama regional actualizado sobre las mujeres indígenas en relación a su autonomía física, socioeconómica y en la adopción de decisiones. El telón de fondo para su elaboración lo constituyeron la agenda internacional de derechos humanos de las mujeres, expresada en la Plataforma de Acción de la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), y la agenda regional en esta materia, contenida especialmente en el Consenso de Brasilia (2010), ratificado en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, y el Consenso de Montevideo, producto de la primera reunión de la Conferencia Regional

sobre Población y Desarrollo (2013), instrumentos que recogen las demandas de las mujeres y los pueblos indígenas. Además, constituye una contribución al seguimiento de los avances en la superación de las desigualdades que realiza el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Las temáticas abordadas procuran abarcar las principales dimensiones que inciden en la autonomía de las mujeres indígenas. Por ello se analizan, por ejemplo, sus dinámicas demográficas particulares, su situación de vulnerabilidad demográfica, así como su distribución territorial y sus migraciones, poniendo el foco en su creciente urbanización en algunos países y en la persistencia de su residencia en el ámbito rural en otros. Este análisis pone en evidencia que, en su caso, a las desigualdades étnicas, de clase y de género se suman los riesgos que puede implicar la migración, que suele generar la ruptura de vínculos familiares, comunitarios y territoriales, y puede exponerlas a la explotación sexual, la trata de personas y el comercio de niños y niñas. Este panorama estaría obligando a los Estados a asumir la necesidad de generar políticas que tomen en cuenta la heterogeneidad de los pueblos indígenas de la región en la respuesta a su amplia gama de demandas en relación al empleo, la salud, la educación y el cuidado.

El examen de la autonomía física de las mujeres indígenas, en tanto, presenta diversas facetas: si bien sus niveles de fecundidad se han reducido, las desigualdades étnicas, territoriales y sociales siguen siendo factores decisivos en estos valores, que en general aún son más altos que entre las mujeres no indígenas. Por otra parte, la maternidad temprana resulta mayor entre las jóvenes indígenas de los países examinados, y se constata un menor acceso a los servicios de planificación familiar y una demanda insatisfecha en este sentido que se mantiene en niveles altos, superiores a los que registran las demás mujeres. Estas problemáticas, sumadas a las altas tasas de mortalidad materna que se han encontrado mediante estudios locales y a la violencia de género que las afecta, continúan siendo aspectos de la realidad de las mujeres indígenas de difícil visibilización.

El progreso en la igualdad de género se relaciona indudablemente con el acceso a la educación y al empleo de calidad. Sin embargo, aun cuando las cifras censales de la última ronda brindan un panorama más alentador que hace diez años atrás, pues revelan un cierre de las brechas de género en materia educativa, los avances son insuficientes. Como se expone en el documento, siguen existiendo desventajas claras en el acceso y la permanencia de las niñas y jóvenes indígenas en el sistema escolar, que están más afectadas por la discriminación estructural. Además, el sistema educativo adolece de una ausencia de iniciativas de educación intercultural bilingüe de calidad, lo que contribuye a la reproducción de las desigualdades. La participación económica de las mujeres indígenas, en tanto, es mucho menor que la de los hombres e incluso, en general, que la de las mujeres no indígenas. Ello es el resultado de múltiples factores, tanto de carácter cultural como territorial, generacional, social y de género, que se conjugan para ponerlas en desventaja.

El análisis comparado bajo el parámetro de las autonomías permite dar cuenta de avances en las políticas dirigidas hacia las mujeres indígenas. No obstante, se ponen en evidencia los desafíos significativos que enfrentan los países de la región para implementar políticas públicas que respondan a sus condiciones de pobreza, sanitarias y educativas en un marco normativo sustentado en la igualdad de derechos. Se destacan los progresos en la creación de instituciones, normas y programas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, pero también se hace hincapié en la necesidad de fortalecer y articular estas políticas, aún débiles, con aquellas dirigidas a las mujeres indígenas, con el objetivo de intersectar las reivindicaciones de los pueblos indígenas con las de las mujeres indígenas y con las de género, para fortalecer su institucionalidad.

Es preciso resaltar las capacidades y potencialidades de las mujeres indígenas para el desarrollo sostenible, como se hace en este documento. Y también es ineludible la incorporación de sus voces a partir del criterio de justicia en la redistribución, el reconocimiento y la representación, con el propósito de avanzar en su inclusión en la esfera de la adopción de decisiones y en el reconocimiento del rol de sus colectivos en el diálogo social necesario para avanzar en las políticas de

igualdad. El respeto y la garantía de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas son asuntos impostergables en la región, y demandan nuevos pactos sociales que hagan posible una diversidad en igualdad.

Dirk Jaspers_Faijer
Director
CELADE-División de Población
CEPAL

Sonia Montaño
Directora
División de Asuntos de Género
CEPAL

I. Mujeres indígenas: la autonomía en construcción

> "Por mucho tiempo las mujeres indígenas mayas de Guatemala permanecimos silenciadas en varios espacios sociales, políticos y hasta en representaciones simbólicas. Sin embargo, y sobre todo en la última década, entre los movimientos sociales emergentes en el país, como personas individuales y como colectividades las mujeres indígenas han diversificado sus quehaceres, demandas, involucramiento, intereses y puntos de vista de las cosas. En este proceso, hemos expresado austera lucha con los pueblos indígenas, afianzando nuestra identidad como mujeres indígenas, y hemos comprendido que podemos y aprendemos a dialogar con otras culturas".
>
> Dra. Irma Otzoy, Congreso Nacional de Mujeres Indígenas, Agenda Articulada de Mujeres Maya, Xinca y Garífuna, Defensoría de la Mujer Indígena, 2008

La creciente participación social y política de los pueblos indígenas en América Latina y la consecuente mayor visibilidad de sus organizaciones han sido factores de gran importancia para que gobiernos y organismos internacionales presten mayor atención a sus demandas, las que se inscriben en una dimensión de "ampliación de la ciudadanía para buscar una mayor participación basada en la diferencia y el pluralismo cultural" (Del Popolo y Ribotta, 2011). En este escenario, las organizaciones de mujeres indígenas han jugado un papel muy significativo. Desde el inicio centraron estas demandas históricas en tanto integrantes y representantes de los pueblos indígenas; con posterioridad fueron agregando paulatinamente a sus agendas los asuntos vinculados a las inequidades de género y empezaron a considerar aquellos aspectos que las afectaban específicamente, como la violencia y la salud reproductiva, por mencionar algunos.

En la actualidad, el corolario de las demandas indígenas se expresa en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en 2007, que constituye el estándar mínimo en esta materia y que ha generado nuevas obligaciones estatales. Este estándar articula varias dimensiones: el derecho a la no discriminación; a la integridad cultural; los derechos de propiedad, uso, control y acceso a las tierras y recursos; al desarrollo y bienestar social; los derechos de participación política, consentimiento libre, previo e informado. Si bien la Declaración incorpora disposiciones específicas relativas a las mujeres indígenas, su artículo 44 establece que: "Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas".

A escala regional, las mujeres indígenas han logrado posicionar sus requerimientos de manera creciente mediante sus organizaciones en los procesos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Ello quedó de manifiesto en los acuerdos alcanzados en el Consenso de Brasilia, surgido en el marco de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer, realizada en Brasilia en julio de 2010. En este instrumento se reconoce la persistencia del racismo en la región y la consecuente desventaja para las mujeres indígenas en los distintos ámbitos del desarrollo, además de valorizarse y reconocerse su contribución a la economía, la sociedad y la cultura (CEPAL, 2010). Por otra parte, principalmente a partir de este siglo, los países de la región han promulgado leyes y normativas y han implementado políticas y programas dirigidos a los pueblos y las mujeres indígenas, aunque los avances son dispares. Más aún, estos progresos no se han traducido en mejoras sustanciales de la brecha de cumplimiento de los derechos humanos de los pueblos y las mujeres indígenas, tanto individuales como colectivos (Schkolnik y Del Popolo, 2005; CEPAL, 2007 y 2013a).

En este escenario, visibilizar a los pueblos y personas indígenas es un asunto prioritario en América Latina, importancia que fue reconocida en diversos foros regionales e internacionales, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, más recientemente, en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, realizada en Montevideo en agosto de 2013[1]. Desde estos espacios se ha reconocido puntualmente la necesidad de considerar esta visibilidad en los sistemas oficiales de información y en la producción de conocimiento, como una herramienta fundamental para la promoción de los derechos humanos y el seguimiento de la implementación de la Declaración, así como para el diseño y la aplicación de programas y políticas culturalmente pertinentes. Este proceso ha avanzado a la par de una creciente conciencia de los representantes y organizaciones de los pueblos y las mujeres indígenas acerca de la necesidad de contar con este tipo de información para lograr una incidencia en las políticas y ejercer control sobre las acciones que emprende el Estado y que les afectan.

Con la creación del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena), se ha dado un importante empuje tanto a los asuntos de las mujeres indígenas como a la recolección de datos sobre los pueblos indígenas, y a la elaboración de materiales significativos para sus organizaciones y para los usuarios no indígenas que se han abocado al análisis y la difusión de estos temas. Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mediante su División de Población —tanto en forma independiente como en conjunto con otras organizaciones—, tiene una larga trayectoria en el desarrollo de estudios sociodemográficos y sobre la salud de los pueblos y mujeres indígenas, en los que se arriba a recomendaciones para los Estados. También ha realizado una intensa labor en relación al fortalecimiento de las capacidades nacionales para el uso de esta información, trabajando tanto con representantes de los gobiernos como de las organizaciones indígenas en la promoción de la inclusión del enfoque étnico en los censos y otras fuentes de datos, y en la difusión mediante estudios, sistemas de información, reuniones diversas y asistencia técnica a los países de la región[2]. En diferentes contextos y circunstancias se ha llamado la atención de los gobiernos e institutos de estadística de los países de América Latina y el Caribe sobre la urgencia del tema, de manera que se le considere con todo su rigor en las políticas estatales destinadas a promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas (Schkolnik, 2011).

La información disponible sobre los pueblos indígenas en América Latina muestra, en forma sistemática y sostenida, que experimentan una mayor incidencia de la pobreza, reciben menores ingresos, tienen menor escolaridad, menos años de esperanza de vida, mayor mortalidad infantil y materna, así como un menor acceso al saneamiento y el agua potable. En síntesis, una situación desfavorable de exclusión y discriminación respecto de la población no indígena, que además resulta

[1] Al respecto, véase el "Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo", que considera como uno de los temas prioritarios para la agenda post 2014 el de los pueblos indígenas, [en línea],‹http://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/0/50700/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf›.

[2] Para más detalle, véase [en línea] ‹www.cepal/celade›.

más desventajosa aún para las mujeres indígenas en diversas dimensiones del bienestar (Del Popolo y Oyarce, 2006; CEPAL, 2007). Tal como lo señala Bocos Ruiz (2002): "Nosotras, las mujeres indígenas, continuamos viviendo en condiciones de discriminación, racismo, exclusión, pobreza extrema, machismo y carencia de poder, que nos impiden el desarrollo pleno de nuestras capacidades y potencialidades, tanto como disfrutar como pueblos de nuestros derechos humanos individuales y colectivos". De allí la relevancia de abordar específicamente la situación de las mujeres indígenas.

Por todo ello, el objetivo de este documento es dar respuesta a los acuerdos de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, brindando un panorama regional actualizado sobre las mujeres indígenas en relación a su autonomía física, económica, social y en la adopción de decisiones, para avanzar hacia el pleno ejercicio de sus derechos humanos en un contexto de igualdad real y total. Además, se espera que este estudio constituya un aporte a los procesos de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer, que se realizará en la República Dominicana en octubre de 2013. Para definir el contenido del documento se tuvo en cuenta que varios países de la región ya han realizado sus censos de la década de 2010 y sus bases de datos están a disposición de los usuarios, lo que ofrece la oportunidad de obtener información actualizada sobre algunas dimensiones clave en materia de cumplimiento de los derechos económicos y sociales, como la educación y la salud.

Tras este capítulo de contextualización, se presentan algunas consideraciones conceptuales y metodológicas fundamentales para la comprensión de los alcances de los datos cuantitativos sobre las mujeres indígenas, y se sintetizan los avances en la recopilación de la información étnica en la región y los criterios utilizados, considerando las recomendaciones internacionales en esta materia. El tercer capítulo brinda información actualizada sobre los perfiles demográficos que caracterizan a las mujeres y los pueblos indígenas, incluyendo sus estructuras etarias, la distribución territorial y la migración interna, analizando la heterogeneidad de situaciones y sus implicancias para las políticas. A continuación se aborda el tema de la autonomía física de la mujer indígena desde dos de sus dimensiones fundamentales: los derechos reproductivos y la lucha contra la violencia, mediante una perspectiva que toma en cuenta tanto los derechos individuales como los colectivos. El quinto capítulo se centra en un análisis en torno a la educación y el empleo, en el marco de los derechos económicos y sociales de las mujeres indígenas. Luego se introduce el tema de la participación política, los diversos avances en diferentes espacios locales y nacionales, así como los obstáculos y desafíos que encuentran las mujeres indígenas al intentar promover cambios socioculturales dentro y fuera de sus pueblos. El séptimo apartado describe la institucionalidad vigente que involucra a las mujeres indígenas, y examina las políticas y programas implementados en la región, con un énfasis en los últimos cinco años. Finalmente, se resumen los principales hallazgos del estudio y se reflexiona en torno a ellos, identificando los retos pendientes en la región y las acciones que permitirían cerrar las brechas en la implementación de los derechos de las mujeres indígenas, con plena igualdad.

II. ¿Quiénes son las mujeres indígenas? Avances y desafíos para su visibilidad estadística

A. Mujer indígena y diversidad cultural

Las distintas formas de ser mujer en el mundo indígena están conformadas por las construcciones particulares de género de los pueblos a los que pertenecen, por las diversas realidades socioterritoriales de cada uno de ellos, así como por las adecuaciones en relación con la sociedad dominante. Por eso, las mujeres indígenas no constituyen un grupo homogéneo, sino que presentan una gran diversidad de situaciones, necesidades y demandas.

La complejidad de la construcción cultural del género en los pueblos indígenas es un tema muy poco explorado en la literatura sobre las mujeres indígenas. En general, la producción de conocimiento sobre las relaciones de género y la situación de desigualdad de las mujeres las ha invisibilizado, y por ende la información disponible es insuficiente para la adopción de decisiones en materia de políticas públicas sólidamente fundadas. Si bien la subordinación estructural de la mujer al hombre existe prácticamente en todas las sociedades, en los pueblos indígenas organizados en torno al parentesco, la distribución del poder y los roles entre hombres y mujeres varían según la combinación de reglas de descendencia, matrimonio y residencia. Son estas normas las que no solo estructuran las relaciones sociales, sino que además determinan los derechos de representación de las unidades domésticas, la herencia, el acceso a los bienes de producción, aspectos de la salud y la reproducción, la educación y la migración, entre otros. Por ejemplo, el estatus de una mujer cuyo pueblo posee lazos de descendencia bilaterales y residencia matrilocal puede ser mayor que el de aquella que reside en un pueblo con reglas patrilineales y patrilocales.

Además, estas reglas interactúan con la diversidad sociodemográfica y política de los pueblos indígenas, confiriéndole diferentes matices y énfasis a la situación de las mujeres en tanto que integrantes de estos colectivos, sin perjuicio de que la discriminación estructural que las afecta es un denominador común para todas, que se expresa en marginalidad, exclusión y pobreza. Un ejemplo de esta diversidad de matices es el hecho de que las condiciones de salud, educación y vivienda de las mujeres indígenas en espacios tradicionales pueden ser muy diferentes de las de aquellas que residen en contextos urbanos. En este sentido, la heterogeneidad abarca desde mujeres de pueblos en aislamiento voluntario, como las que se encuentran en la Amazonía peruana; otras que viven en territorios ancestrales, como las comarcas de Panamá; aquellas que enfrentan situaciones de guerra y desplazamiento, como en Colombia, hasta las mujeres mapuches que residen o nacieron en la capital de Chile.

Si bien estas dimensiones han sido poco exploradas, es evidente que se requiere de un enfoque contextualizado de las mujeres indígenas, al menos en el marco del pueblo, la zona y el país en que residen, para comprender la diversidad y heterogeneidad que presentan en la actualidad. Este aspecto constituye uno de los mayores desafíos para la producción de conocimiento e información destinada a implementar y monitorear las acciones necesarias para lograr avances en materia de equidad étnica y de género en la región, sobre todo si se considera que en América Latina y el Caribe existen algo más de 670 pueblos indígenas reconocidos por los Estados (CEPAL, 2007).

Es sabido que la construcción de estadísticas de género supone considerar las diferencias en los roles, tareas y responsabilidades que suelen existir entre hombres y mujeres, y por ende se necesita diseñar instrumentos con preguntas y categorías relevantes para la realidad de cada grupo. Por su parte, la construcción de estadísticas sobre los pueblos indígenas implica tener en cuenta las diferentes cosmovisiones, tanto las de los propios pueblos como las de la sociedad dominante, en consecuencia, se trata de diseñar instrumentos con preguntas y categorías pertinentes para la realidad y los intereses de cada pueblo. El marco de referencia, en tanto, está conformado por los derechos individuales y colectivos. Ambos enfoques, el de género y el étnico, no son excluyentes sino complementarios, por lo que resulta imprescindible su entrecruzamiento. De esta manera, la desagregación de los datos por sexo y condición indígena y no indígena es un punto de partida necesario, pero no suficiente, para visualizar y analizar los asuntos de género en los pueblos indígenas, sobre todo si se tiene en cuenta su gran diversidad cultural.

Así como las dimensiones incluidas en los censos de población y los indicadores que se desprenden de ellas pueden contener sesgos de género, también pueden ser portadores de sesgos étnicos derivados de la sociedad dominante. Los indicadores convencionales presentan limitaciones para entender las necesidades y preocupaciones de los pueblos y mujeres indígenas. A modo ilustrativo, existe consenso en que la medición convencional de la pobreza presenta sesgos de género porque no permite captar la situación particular de las mujeres: supone una repartición equitativa de los ingresos dentro del hogar; considera a este como una entidad armónica; no atiende a las características individuales de las personas que lo conforman; no incluye entre las necesidades básicas las relativas al cuidado de niños y enfermos, ni las labores domésticas que demanda el hogar a diario (Arriagada, 2005). De igual manera, contiene sesgos étnicos, puesto que no permite captar la situación particular de los pueblos indígenas y su dimensión colectiva: por ejemplo, no considera la realización de los derechos territoriales, principal determinante del empobrecimiento indígena. Las estadísticas oficiales ignoran aspectos estructurales que generan pobreza material en las zonas indígenas, y que representan situaciones que sería factible monitorear con nuevos instrumentos, tales como indicadores sobre la duración y gravedad de la carencia de alimentos, o relativos al control sobre las aguas y otros recursos naturales, elementos vitales no solamente para el desarrollo económico de subsistencia, sino también para los usos culturales y espirituales. Por lo tanto, analizar la situación de las mujeres indígenas requiere abordar de un modo interseccional la perspectiva de género con la de los pueblos indígenas, lo que implica considerar el concepto de bienestar desde la mirada de los pueblos y, a la vez, la situación de las mujeres indígenas dentro de las comunidades, sus prioridades y necesidades, incluyendo su acceso y control de los territorios.

Si bien se advierten algunos sesgos etnocéntricos en los censos y otras fuentes de datos, ello no implica de ningún modo invalidar el aporte de los instrumentos estadísticos convencionales. Gracias a la inclusión de la identificación de los pueblos indígenas de manera generalizada a partir de la ronda de censos de la década de 2000, se ha comenzado a paliar en parte la crónica falta de información demográfica y socioeconómica sobre estos grupos. Con ello, se han puesto en evidencia las inaceptables brechas de equidad que persisten en la región, y que en general ubican a las mujeres indígenas en las situaciones más desfavorables (Del Popolo y Oyarce, 2006; Del Popolo, 2008b). Sin perjuicio de ello, se requiere una re-lectura de los indicadores convencionales; además, al identificar las limitaciones, se contribuye al desarrollo de nuevas herramientas necesarias para obtener información acorde a las realidades y demandas de las mujeres y los pueblos indígenas.

B. Los pueblos indígenas en las fuentes de datos

Una revisión exhaustiva de las fuentes de datos de los países de América Latina demuestra que, de manera generalizada, es en los censos de población y vivienda donde más se han incorporado preguntas para identificar a los pueblos indígenas. En las encuestas de hogares esta situación está menos extendida, y el rezago es evidente en registros continuos tales como los registros vitales, educativos, de salud, justicia, ente otros (Del Popolo, 2008a). Si bien la mayoría de las fuentes de datos incluyen la identificación de hombres y mujeres mediante la variable "sexo", la inexistencia de preguntas de identificación étnica en ellas hace imposible individualizar a las mujeres indígenas; de este modo, la invisibilidad estadística constituye un obstáculo en el camino hacia la realización de los derechos de estas mujeres.

La identificación de los pueblos indígenas en los censos nacionales de población y vivienda tiene algunas ventajas comparativas. Es una fuente de datos de cobertura universal, y por lo tanto permite conocer la magnitud de la población de los pueblos indígenas, aun cuando su tamaño sea pequeño; hace posible desagregar geográficamente la información a escalas territoriales menores; facilita el desarrollo de análisis sociodemográficos como insumos de políticas públicas, y además brinda el marco para realizar encuestas específicas por muestreo. Sin embargo, los censos no pueden responder a todas las demandas que provienen de los diferentes sectores de la sociedad, y por otra parte, se realizan aproximadamente cada diez años, lo que limita el seguimiento de los programas y las políticas. De allí que resulte fundamental que la identificación de los pueblos indígenas se incorpore también en las encuestas de hogares y los registros administrativos. En esta tarea, es clave revisar los aspectos conceptuales y metodológicos de las fuentes de datos, que van más allá de las preguntas étnicas[3], garantizando la participación de los pueblos indígenas en todo el proceso de producción de la información.

Una tarea pendiente para la mayoría de los países es, además, la de desarrollar instrumentos de recolección de datos específicos y complementarios, que permitan relevar información de indicadores no convencionales relativos a los pueblos indígenas. Algunos avances al respecto los constituyen la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas realizada en 2004 en la Argentina —se prevé hacer una nueva durante esta década—; los censos indígenas del Paraguay de 2002 y 2012 y la aplicación de cuestionarios comunitarios en sus territorios indígenas, al igual que ocurrió en la República Bolivariana de Venezuela en 2001 y 2011, y el Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía peruana, en 2007.

1. La autoidentificación como criterio preeminente

Con el correr de los años, en el ámbito de los organismos internacionales se ha creado un consenso en torno a la definición de pueblos indígenas, partiendo de la enunciada por Martínez Cobo (1986). Esta ha sido incorporada a los convenios y otros instrumentos legales elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas, y a documentos de organizaciones indígenas como el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena), que ha sido ratificado por la mayoría de los países de la región en la segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en 1992.

De esta manera, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en su artículo 1, manifiesta que un pueblo es considerado indígena "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, de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que,

[3] Por ejemplo, en el caso de las encuestas de hogares es importante revisar los diseños muestrales para que sean representativas.

cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas". Además, establece que "la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos" (OIT, 1989).

A partir de esta definición, en estudios anteriores se han identificado cuatro dimensiones básicas para definir la identidad indígena: el reconocimiento de la identidad, el origen común, la territorialidad y la dimensión lingüístico-cultural (Schkolnik, 2000; Schkolnik y Del Popolo, 2005; CEPAL, 2007). La primera se refiere al reconocimiento de la pertenencia a un pueblo indígena, que depende del nivel de la conciencia étnica, el que puede oscilar "desde un estado de conciencia asimilacionista con una nula o escasa conciencia de pertenencia a su pueblo de origen hasta un estadio de conciencia de autoafirmación de la personalidad étnica diferenciada" (Hernández, 1994). La dimensión del origen común se refiere a la descendencia de ancestros compartidos y alude, entre otros factores, a la memoria social y colectiva de los pueblos, la relación con su historia y la vigencia del pasado como una recreación y actualización permanente. Por su parte, la territorialidad está ligada a la herencia ancestral y la memoria colectiva de los pueblos, así como a la ocupación de tierras ancestrales y a los vínculos materiales y simbólicos que se inscriben en ella: "es el espacio global donde se desarrollan las vivencias sociales y culturales, los animales, los bosques, el aire, las aguas y el ser humano que se interrelaciona e interactúan y hacen el territorio" (González Pazos, 2007). La dimensión lingüístico-cultural, en tanto, se relaciona con el apego a la cultura de origen, la organización social y política, el idioma, la cosmovisión, los conocimientos y los modos de vida.

La primera dimensión representa el ejercicio efectivo del derecho a reconocerse como parte de un pueblo y tiene preeminencia sobre las demás. Por lo tanto, de esta dimensión deberían derivarse los criterios y preguntas específicos que permitan estimar la población de los pueblos indígenas en las fuentes de datos. A partir de las restantes dimensiones será posible caracterizar la heterogeneidad de estos grupos y determinar la relevancia de ciertos temas específicos.

Por lo anterior, el criterio de autoidentificación reconoce el derecho de las personas que residen en un país a definirse como miembros de un pueblo indígena o de cualquier otro grupo étnico —o de no hacerlo—, en forma soberana. Implica, en consecuencia, que debiera ser considerada como indígena toda persona que se autodefine como tal en un censo, encuesta o registro, independientemente de las opiniones o creencias de las personas que recogen esa información, o incluso de otras personas del mismo o de otro pueblo. En este sentido, las otras características mencionadas no deberían invalidar la primera de ellas, es decir, el derecho de toda persona a la auto-determinación de pertenencia. Esta definición operacional tiene el fin de incorporar plenamente el enfoque de derechos y, en palabras de Martínez Cobo, "de preservar el derecho soberano y el poder de decidir quién pertenece [a un pueblo indígena] sin interferencia externa" (Martínez Cobo, 1986). Esto está asociado a la pérdida relativa de rasgos culturales específicos —como el idioma autóctono— y la creciente revitalización política y cultural de los movimientos y organizaciones indígenas, que estaría conduciendo a una conciencia más extendida de la pertenencia indígena, y que ha llevado a un consenso acerca de que el criterio de autoidentificación no debe estar ausente de toda fuente de datos, ya que es una condición necesaria para poder contar con información desagregada.

Asimismo, mediante el criterio de autoidentificación se logra una buena aproximación a la medición de indicadores que reflejen las condiciones de vida y las inequidades sociales a las que están expuestas estas poblaciones (Schkolnik y Del Popolo, 2005), y no solo a la estimación de su tamaño. Cuando se dispuso de más de una variable —autodefinición y lengua hablada, por ejemplo— se ha visto que las diferencias en los indicadores sociales según uno u otro criterio no eran en general significativas y, más aún, cualquiera de los dos permitía visualizar profundas brechas entre la población indígena y la no indígena (BID y CEPAL/CELADE, 2005a; 2005b y 2005c).

Es importante señalar que, además de su componente político, la elección del criterio para identificar a los pueblos indígenas no es inocua desde el punto de vista técnico. En efecto, la experiencia censal muestra que la magnitud de la población indígena será diferente si se utiliza la autoidentificación o el idioma para reconocerla; de hecho, en varios países la pérdida de la lengua propia ha provocado una subestimación de la cantidad de personas indígenas (Schkolnik y Del Popolo 2005). En muchos casos se

ha visto también que la información obtenida de los censos, particularmente en las décadas de 1980 y 1990, podía discrepar de manera significativa de otras estimaciones realizadas por estudiosos del tema o por las propias organizaciones indígenas (CEPAL/CELADE, 2009).

Históricamente, las estimaciones de la población indígena no han estado exentas de controversias, tanto por la escasez de información confiable como por la diversidad de criterios a partir de los cuales se han hecho. Y aunque en muchos casos se ha respetado el criterio de autoidentificación, persisten problemas semánticos derivados de su operacionalización, esto es, los términos usados en la formulación de las preguntas —por ejemplo, tendrá un impacto diferente preguntar si la persona tiene ascendencia indígena o si pertenece a un pueblo indígena— y las opciones de respuesta —introducir categorías ambiguas como "mestizo" en contextos de fuerte discriminación provoca la subestimación de personas indígenas. Además, entran en juego otros aspectos del proceso censal: la definición de la cartografía, la capacitación de los encuestadores y supervisores, el grado de participación de los pueblos indígenas, el abordaje de las campañas de difusión, entre otros, así como el contexto sociopolítico al momento de realizar el operativo. Es evidente que la incorporación del enfoque de los pueblos indígenas en las fuentes de datos, y específicamente la operacionalización del criterio de autoidentificación, es un asunto complejo y delicado, que exige estudios cualitativos previos, debates y reflexiones, garantizando siempre la participación efectiva de los propios pueblos.

2. Avances en la visibilidad estadística de pueblos y mujeres indígenas: un énfasis en los censos de 2010

Los avances en la cantidad y calidad de la información sobre los pueblos indígenas en América Latina son el resultado de una multiplicidad de esfuerzos provenientes de diferentes ámbitos, que aún deben ser mejorados y sostenidos en el tiempo. Estos esfuerzos han provenido de las propias organizaciones indígenas, que han incrementado sus demandas de mayor visibilidad en las fuentes de datos estadísticos para la elaboración de programas y políticas; de organizaciones no gubernamentales; los gobiernos; las agencias financieras y de cooperación del sistema de las Naciones Unidas, entre otras. Por su parte, los sistemas estadísticos nacionales, mediante los institutos de estadística y censos, han ido acogiendo las demandas e incorporándolas paulatinamente en los procesos censales y de encuestas. También se observan algunos avances sectoriales, tales como la inclusión de la identificación indígena en los registros de salud, ya sea de manera parcial o total, en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, Colombia y Guatemala, aunque los resultados aún son insuficientes[4].

Los esfuerzos regionales se han materializado en un conjunto mínimo de recomendaciones que fueron discutidas y aprobadas por los países de la región en la Quinta reunión de la Conferencia Estadísticas de las Américas de la CEPAL (CEA-CEPAL, 2009), y que emanaron de diversos seminarios, incluyendo el de recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en su tercer período de sesiones (Naciones Unidas, 2004a), así como de otras reuniones internacionales impulsadas por la CEPAL y algunos países, con la participación de representantes de los institutos de estadística, de organizaciones indígenas y otros actores relevantes provenientes de la academia. Los principales aspectos de estas recomendaciones tienen que ver con:

- La institucionalización de la participación de representantes de los pueblos indígenas en los procesos estadísticos y en todas las instancias del proceso censal y de generación de información.
- La incorporación del criterio de autoidentificación en censos y otras fuentes de datos, incluyendo otras dimensiones —idioma, cultura, territorio, ancestros—, y el respeto de las denominaciones locales.

[4] Por ejemplo, en algunos países se han incorporado las preguntas de identificación de los pueblos indígenas en los formularios de los servicios de salud, no obstante, la integridad del registro es deficiente y la calidad dudosa.

- La adecuación de la boleta censal y el diseño de instrumentos complementarios.
- La adaptación de la cartografía censal para la reconstrucción de la territorialidad indígena.
- La implementación de pruebas piloto para testear los cuestionarios y las preguntas dirigidas a los pueblos indígenas.
- La participación de los pueblos indígenas en el diseño y la implementación de las campañas de sensibilización y difusión.
- La capacitación intercultural para las tareas censales.
- La difusión para la utilización de los datos censales.

Asimismo la CEPAL, en conjunto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), elaboraron una *Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda*, que ahonda en cada una de las recomendaciones mencionadas (CEPAL/CELADE, UNFPA y UNICEF, 2011). En general se ha observado un avance importante en la recopilación de datos en los censos de la década de 2000 y lo que va de la de 2010 en toda la región, y una consideración de las recomendaciones reseñadas en los relevamientos de esta última década. En la práctica, esto se ha traducido en el hecho de que 16 de los 19 países que realizaron censos de población en la década de 2000 incorporaron preguntas de autoidentificación indígena, aunque no siempre con el mismo criterio[5]. En lo que va del decenio de 2010, todos los países que ya han efectuado sus relevamientos censales incluyeron consultas sobre los pueblos indígenas —con la excepción de la República Dominicana— respetando el criterio de la autoidentificación, y los que aún no lo han hecho planean incorporarlas.

El cuadro 1 muestra que prácticamente todos los países han incorporado la identificación étnica en sus cuestionarios, o planean hacerlo. El escenario para la década censal de 2010 es promisorio: se ha generalizado la aplicación del criterio de autoidentificación, aun cuando el tipo y fraseo de las preguntas varían según los países. La identificación de los pueblos indígenas ya fue incorporada en la Argentina (2010), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012), el Brasil (2010), Chile (2012), Costa Rica (2011), el Ecuador (2010), México (2010), Panamá (2010), el Paraguay (2012), el Uruguay (2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011). Asimismo, está prevista para Colombia (2015), El Salvador (2017), Guatemala (2013), Honduras (2013), Nicaragua (2015) y el Perú (2017). Sumarían así 17 países latinoamericanos con esta identificación.

Respecto de los procesos censales, todos los países han revisado las preguntas, en particular las de autoidentificación, realizando pruebas piloto para evaluar diferentes propuestas; además, no solamente se ha identificado la condición indígena —como sucedía en algunos países en censos previos—, sino también cada uno de los pueblos existentes en el país. Asimismo, se han incorporado categorías o preguntas de interés para los pueblos indígenas, tales como el idioma, y en algunos casos se han adaptado las categorías de otras dimensiones y variables a sus modos de vida. Así, por ejemplo, el censo del Brasil de 2010 permitió captar la poligamia en los territorios indígenas, entre otros aspectos, y reconoció la inscripción de nacimientos en el registro indígena que lleva la Fundación Nacional del Indio (FUNAI); en Chile se incorporó la categoría de "espiritualidad indígena" en la pregunta sobre religión, además de reconocerse la vivienda indígena, como también se hizo en el Brasil, el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), por citar algunos ejemplos.

Además, en mayor o en menor medida, se han mejorado los mecanismos participativos de los pueblos indígenas en el trabajo pre-censal, en la labor de terreno y en el diseño e implementación de las campañas de sensibilización (Del Popolo y Schkolnik, 2013). Sin embargo, se registran pocos avances en materia de institucionalidad, destacándose el Ecuador, con la creación de la Comisión Nacional de

[5] Anteriormente se lo había hecho en siete países en los censos de la década de 1980 y en 10 países en los de la ronda de 1990.

Estadística de los Pueblos Indígenas, Afroecuatoriano y Montubio (CONEPIA), y Guatemala, con la Unidad Técnica Asesora de Género y Pueblos Indígenas (UTAGPI). Recientemente se creó en el Perú un Comité técnico para las estadísticas de pueblos indígenas y afroperuanos, en el que participan instituciones del Estado, las organizaciones indígenas y afrodescendientes y la academia.

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA: IDENTIFICACIÓN ÉTNICA EN LOS CENSOS DE 2000 Y 2010

Países	Censos de la década de 2000			Censos de la década de 2010		
	Año del censo	Pueblos identificados	Cobertura de la pregunta	Año del censo	Pueblos identificados	Cobertura de la pregunta
Argentina	2001	Indígenas	-	2010	Indígenas y afrodescendientes	Universal
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2001	Indígenas	15 años y más	2012	Indígenas y afrodescendientes	Universal
Brasil	2000	Indígenas y color/raza	Universal	2010	Indígenas y color/raza	Universal
Chile	2002	Indígenas	Universal	2012	Indígenas	Universal
Colombia	2005	Indígenas y afrodescendientes	Universal	2015[b]	Indígenas y afrodescendientes	Por definir
Costa Rica	2000	Indígenas y afrodescendientes	Universal	2011	Indígenas y afrodescendientes.	Universal
Cuba	2000	Afrodescendientes	Universal	2012	Afrodescendientes	Universal
Ecuador	2001	Indígenas y afrodescendientes.	Universal	2010	Indígenas y afrodescendientes.	Universal
El Salvador	2007	Indígenas y afrodescendientes	Universal	2017[b]	Indígenas y afrodescendientes	Por definir
Guatemala	2002[a]	Indígenas y afrodescendientes	Universal	2013[b]	Indígenas y afrodescendientes	Universal
Haití	-	-	-	2013	-	-
Honduras	2001	Indígenas y afrodescendientes	Universal	2013[b]	Indígenas y afrodescendientes.	Por definir
México	2000	Indígenas	5 años y más[d]	2010	Indígenas	3 años y más[d]
Nicaragua	2005	Indígenas y afrodescendientes	Universal	2015[b]	Indígenas y afrodescendientes	Por definir
Panamá	2000	Indígenas	Universal	2010	Indígenas y afrodescendientes	Universal
Paraguay	2002	Indígenas	Universal	2012	Indígenas y afrodescendientes	Universal
Perú[c]	2007	Indígena y afrodescendientes	5 años y más	2017[b]	Indígenas y afrodescendientes	Pendiente
Rep. Dominicana	-	-	-	2010	-	-
Uruguay	-	-	-	2011	Indígenas y afrodescendientes	Universal
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	2001	Indígenas	Universal	2011	Indígenas y afrodescendientes	Universal

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los cuestionarios censales de cada país.
[a] Sólo garífunas.
[b] Países que planean incorporar afrodescendientes en la boleta.
[c] Perú es el único país que utilizó el criterio de la lengua materna aprendida en la niñez.
[d] Por muestra.

El volumen de información a que ha dado lugar la creciente incorporación de la pregunta sobre autoidentificación indígena en los censos es notablemente mayor que la que se disponía en el pasado. Esto se ha materializado en la mayor cantidad de datos procesados en forma desagregada, la

mayor oferta de bases de datos censales y la existencia de sistemas de indicadores sobre pueblos indígenas (CEPAL/CELADE, UNFPA y UNICEF, 2011).

3. La población de los pueblos indígenas: ¿crecimiento demográfico o aumento de la autoidentificación?

Algunas estimaciones disponibles sobre la población indígena en la región sostienen que se encuentra entre los 40 y los 50 millones de personas (Stavenhagen, 1996 y PNUD, 2004, citados en Del Popolo y Oyarce, 2006). A partir de los resultados de los censos de la década de 2000 se estimó que la población indígena rondaba los 30 millones de personas (CEPAL, 2007). Sin embargo, estos datos pueden considerarse una estimación mínima, ya que los relevamientos de la década de 2010 han mostrado un aumento notable del número de personas que se declararon indígenas en algunos países. De hecho, estimaciones más recientes realizadas por el CELADE indicarían que la población indígena en América Latina es de al menos 46 millones (CEPAL, 2013a).

En los primeros resultados de la ronda de censos de 2010 se advierte un aumento muy significativo de la población indígena en la Argentina, Costa Rica, México y Panamá. Como se observa en el cuadro 2, tales incrementos no pueden atribuirse únicamente al crecimiento vegetativo (diferencia entre nacimientos y defunciones) ni a un saldo migratorio positivo (inmigrantes menos emigrantes internacionales), ya que las tasas de crecimiento calculadas se encuentran muy por encima de las de la población total de cada uno de los países mencionados. Asimismo, los niveles de las tasas de crecimiento de la población indígena de estos cuatros países sobrepasan en extremo aquellas que alcanzaron en el período de la llamada “explosión demográfica”, que se produjo cuando la mortalidad comenzaba a descender y aún se mantenían altas tasas de fecundidad.

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): POBLACIÓN TOTAL E INDÍGENA, CENSOS DE LAS RONDAS DE 2000 Y 2010

País y año censal	Población total	Población de pueblos indígenas	Porcentaje indígena	Edad límite inferior de la pregunta
Argentina 2004-2005 (ECPI)	38 747 148	603 758	1,6	Encuesta
2010	40 117 096	955 032	2,4	Universal
Tasa de crecimiento por mil	7,0	96,1	---	
Costa Rica 2000	3 713 004	63 876	1,7	Universal
2011	4 301 712	104 143	2,4	Universal
Tasa de crecimiento por mil	13,5	45,4	---	
Ecuador 2001	12 156 608	830 418	6,8	Universal
2010	14 483 499	1 018 176	7,0	Universal
Tasa de crecimiento por mil	19,7	22,9	---	
México 2000	97 014 867	6 101 630	6,3	5 y más[a]
2010	112 336 538	16 933 283	15,1	3 y más[a]
Tasa de crecimiento por mil	14,8	99,1	---	
Panamá 2000	2 839 177	284 753	10,0	Universal
2010	3 405 813	417 547	12,3	Universal
Tasa de crecimiento por mil	18,4	39,0	---	

Fuente: F. Del Popolo, “Visibilidad estadística de las personas afrodescendientes: panorama regional y situación en Panamá”, presentación realizada en el Taller acerca de la visibilidad estadística para el diseño y aplicación de políticas, Panamá, PNUD y UNFPA, 2012.

[a] En las cifras presentadas para México se asignó la condición de indígena a la población menor de 5 años y menor de 3 años de los censos de 2000 y 2010, respectivamente, según la condición indígena del jefe del hogar o su cónyuge.

En contrapartida, llama la atención el resultado del Ecuador, donde el crecimiento intercensal parece estar reflejando únicamente el efecto de la dinámica demográfica. Los resultados del censo de 2001 fueron muy cuestionados por las organizaciones indígenas de este país, por lo que consideraban

una subestimación importante. Si bien para el censo de 2010 se implementaron varias de las recomendaciones internacionales para mejorar la calidad de la información relativa a los pueblos indígenas —en materia de participación, campañas, pruebas piloto, entre otras—, ello no ha conducido a un aumento del porcentaje que esta población representa, al menos a nivel nacional. Un posible sesgo de subestimación en las cifras —aunque no el único— podría provenir del hecho que la pregunta de identificación étnica incluyó, al igual que en 2001, la categoría "mestizo". En todo caso, los resultados del Ecuador ameritan ser analizados y evaluados en profundidad.

A priori, no es posible atribuir a un solo factor el beneficio de este aumento, ya que una variedad de hechos puede haber incidido para que se produjeran estos resultados. Entre ellos, se encuentran los cambios realizados en aspectos conceptuales y metodológicos —en la formulación de las preguntas, la mayor participación indígena en los procesos censales, el mayor énfasis en las pruebas piloto y en las campañas de sensibilización, entre otros. También puede impactar una mayor conciencia étnica, reflejada en la revitalización de la identidad indígena en los últimos años, que consecuentemente se materializa en un aumento de la autoidentificación. Con todo, esta información ilustra y alerta acerca del cuidado que se debe poner si se quieren realizar comparaciones temporales de indicadores sobre condiciones entre un censo y otro.

III. Las características demográficas de las mujeres indígenas: necesidades de políticas e investigación

La disponibilidad actual de información estadística, sobre todo a partir de las dos últimas rondas censales (2000 y 2010), permite promover la visibilidad de las mujeres indígenas desde esta perspectiva de forma más efectiva que en el pasado. Esto a su vez hace posible, mediante análisis pertinentes, dar cuenta de las situaciones desfavorables que las afectan, incluirlas de manera explícita en las políticas y brindar información a ellas mismas y a sus organizaciones.

La información es un insumo directo de las políticas públicas que, entre otros factores, sustenta la realización de acciones positivas a favor de las mujeres indígenas, que las fortalezcan para su mejoramiento individual y el de sus comunidades. Entre otras, estas acciones incluyen el incremento de los niveles de educación, el fomento de la participación y el liderazgo en las esferas pública y de gobierno y el desarrollo de estrategias contra la feminización de la pobreza y la situación de desventaja extrema en que se encuentran las mujeres indígenas, quienes en un contexto de discriminación étnica se ven afectadas además por inequidades de género y de clase social. Aun cuando los datos que se requieren deben ser más específicos y focalizados, la información demográfica representa la base sobre la que trabajar para el desarrollo de cualquier política o programa. Y además, saber cuántas son, dónde están y cómo viven estas mujeres adquiere en la actualidad una connotación particular, a la luz de los estándares de derechos humanos de los pueblos indígenas.

A. ¿Cuántas son las mujeres indígenas en América Latina?: características demográficas básicas

Conocer la cantidad de mujeres indígenas en toda América Latina continúa siendo uno de los desafíos más básicos y urgentes. Resulta difícil brindar una cifra a ciencia cierta, por las complejidades asociadas a la identificación étnica; sumado a ello, los datos de la década censal de 2010 aún no están disponibles para todos los países. No obstante, sobre la base de los resultados de las rondas de censos

de 2000 y 2010, el CELADE estima una población de por lo menos 23,5 millones de mujeres indígenas en América Latina[6].

El cuadro 3 muestra las cifras obtenidas a partir de los censos más recientes, y permite constatar la heterogeneidad regional en el tamaño absoluto y relativo de la población indígena femenina. En cuanto al tamaño absoluto se advierte que, de los países analizados en este documento, México y el Perú son los que tienen los valores más altos, con 8,7 y 3,3 millones de mujeres indígenas, respectivamente. Le siguen en importancia Colombia, el Brasil y el Ecuador, con una población de mujeres indígenas de entre 700.000 y 400.000; Nicaragua y Panamá tienen alrededor de 200.000 y el Uruguay y Costa Rica menos de 100.000. Estos órdenes de magnitudes, asociados a la enorme diversidad de pueblos y culturas, dan una pauta de la complejidad que deben enfrentar los países para encarar las soluciones que requieren las mujeres indígenas en el marco de sus derechos individuales y colectivos. En estos nueve países residen 488 pueblos indígenas de los 672 contabilizados en la región —según CEPAL (2007) y sumando al pueblo Charrúa del Uruguay.

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): MAGNITUDES Y PORCENTAJES DE LA POBLACIÓN INDÍGENA FEMENINA, ALREDEDOR DE 2010

País y año censal	Población total	Total mujeres	Total población indígena	Total mujeres indígenas	Porcentaje de mujeres indígenas sobre total mujeres	Porcentaje de mujeres indígenas sobre total indígena
México, 2010	110 968 950	56 924 903	16 933 283	8 683 462	15,3	51,3
Perú, 2007	27 053 394	13 693 398	6 489 109	3 256 859	23,8	50,2
Colombia, 2005	40 607 408	20 706 760	1 392 623	689 577	3,3	49,5
Ecuador, 2010	14 483 499	7 305 816	1 018 176	517 797	7,1	50,9
Brasil, 2010	190 719 748	97 333 754	821 501	410 584	0,4	50,0
Nicaragua, 2005	4 979 850	2 524 626	443 847	222 049	8,8	50,0
Panamá, 2010	3 405 247	1 692 981	417 542	205 098	12,1	49,1
Uruguay, 2011	3 142 645	1 637 471	159 319	87 162	5,3	54,7
Costa Rica, 2011	4 301 712	2 195 649	104 143	51 709	2,4	49,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.
Notas: Se excluyen casos ignorados.
Los países están ordenados en forma decreciente según el valor absoluto de su población indígena, y de la femenina en particular.

En términos relativos, los países en los que las mujeres indígenas están más representadas en relación con la población femenina total son, en orden de importancia entre los analizados, el Perú (23,8%), México (15,3%), Panamá (12,1%), Nicaragua (8,8%), el Ecuador (7,1%) y el Uruguay (5,3%). En los restantes la proporción de mujeres indígenas sobre el total de mujeres es relativamente baja, tal como en Colombia y el Brasil, con un 3,3% y un 0,42%, respectivamente. Aun con porcentajes bajos, hay que notar que en números absolutos el Brasil tiene una cantidad similar de mujeres indígenas que la del Ecuador, y que ellas son parte de más de 200 pueblos. Colombia, por su parte, tiene un 25% más de mujeres indígenas que el Ecuador y más de tres veces el número de Nicaragua y Panamá.

[6] Este resultado se obtuvo sumando el total de mujeres indígenas de los censos de 2010 de los países que ya lo levantaron y, para aquellos que aún no hicieron el relevamiento de esta década —o cuyos resultados aún no están disponibles—, se consideró el porcentaje de mujeres indígenas derivado de los censos de la ronda de 2000 y se lo aplicó a las estimaciones de la población femenina a 2010 elaboradas por el CELADE en conjunto con los países de la región.

Aunque no se dispone aún de información reciente, según censos de la década anterior se ha estimado que en el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala los pueblos indígenas constituyen mayorías poblacionales que representaban alrededor del 62% y el 41% de la población total, respectivamente; en Honduras constituían el 7%, y en los restantes países, como la Argentina, Chile, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, la población indígena se encontraba por debajo del 5% de la población total (CEPAL, 2007).

Según muestra el porcentaje de mujeres indígenas sobre el total de la población declarada como tal, existiría un relativo equilibrio en la distribución por sexo de esta población, que oscila entre un 49% y un 51%, con la excepción del Uruguay. Si bien las diferencias pueden atribuirse a una declaración diferencial por sexo de la condición indígena u otros factores asociados al proceso censal, también puede deberse a una selectividad por sexo de la migración internacional.

1. Índice de feminidad de la población indígena

Para examinar la relación demográfica entre hombres y mujeres en la población indígena de los países cuya información de la ronda censal de 2010 está disponible se ha calculado el índice de feminidad total, definido como el número de mujeres por cada cien hombres, y por edades seleccionadas (véase el cuadro 4).

En general, el índice de feminidad se encuentra muy cercano a 100, con bastante equilibrio entre mujeres y hombres; sin embargo, se registra un mayor número de mujeres en el Ecuador, México y el Uruguay. En Panamá, por el contrario, hay menos mujeres indígenas en relación a la cantidad de hombres de la misma condición étnica (96,5 por cada 100), junto con Colombia y Costa Rica. Asimismo, se observa la forma en que varía la relación de feminidad en los distintos grupos quinquenales de edades y según los países, debido en parte a las diferencias de mortalidad y migración a lo largo de la vida de las personas, pero también como resultado de la declaración diferencial del origen étnico entre hombres y mujeres indígenas. En cuanto a la edad, la información disponible pone en evidencia que existen ciertos patrones de comportamiento, aun cuando hay datos que se alejan de las tendencias esperadas o presentan oscilaciones menores que pueden responder a una variedad de factores causales que actúan en forma simultánea.

El comportamiento "esperado" del índice de feminidad según edades supone que en los primeros años de vida se encuentra por debajo de cien, dado que en todas las poblaciones se constata un mayor número de nacimientos masculinos que femeninos, lo que se va equiparando a lo largo de los primeros años debido a la mayor mortalidad masculina; luego el índice se mueve en torno a 100 —igualdad demográfica entre hombres y mujeres— y en los grupos etarios mayores tiende a aumentar con la edad, debido a la mayor esperanza de vida de las mujeres. Las alteraciones de este comportamiento indicarían el impacto de fenómenos sociodemográficos diferenciales según sexo y edad; por ejemplo, si un país posee una elevada mortalidad materna, puede que el índice de feminidad esté por debajo de 100 principalmente en las edades reproductivas más jóvenes; una emigración internacional masculina significativa también puede reflejarse en los valores del índice, y a ello se puede agregar una eventual autoidentificación diferencial entre hombres y mujeres indígenas.

Según los datos expuestos en el cuadro 4, el índice de feminidad se comporta según lo esperado en las primeras edades, excepto en el Ecuador, que alcanza 100,9 niñas indígenas por cada 100 niños de la misma condición étnica entre los 5 y los 9 años de edad, aunque esto no representa una situación preocupante. A partir de los 15 años, en la mayoría de los países considerados el índice comienza a elevarse por encima de 100, destacándose especialmente el Uruguay, que supera las 130 mujeres indígenas por cada 100 hombres de esta condición étnica entre los 30 y los 59 años, y el Ecuador y México, con valores que pueden llegar hasta las 110 mujeres por cada 100 hombres. En estos dos últimos países puede estar operando el efecto de una migración diferencial por sexo sostenida en el tiempo, especialmente hacia los Estados Unidos en el caso de México y hacia España y otros países de la región en el del Ecuador.

A partir de los 40 años, sin embargo, se observan dos patrones diferentes según los países. En la mayoría de ellos —Brasil, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y Uruguay— se encuentran sistemáticamente más de 100 mujeres por cada 100 hombres, mientras que en Colombia, Costa Rica y Panamá se registran valores relativamente bajos del índice de feminidad, incluso en las edades más avanzadas (véase el cuadro 4). Aun cuando esta no es una situación completamente documentada, estos países muestran posiblemente el fenómeno descrito como "feminización de la migración" a nivel internacional, ya sea por reunificación de las familias o por la búsqueda de nuevas oportunidades económicas y sociales por parte de las mujeres. Pero tampoco debería descartarse una autoidentificación diferencial por sexo y edad, que puede responder incluso a las pautas culturales de cada pueblo indígena, en los que las reglas de parentesco y residencia determinarían la condición de "indígena", sobre todo en el caso de uniones exogámicas.

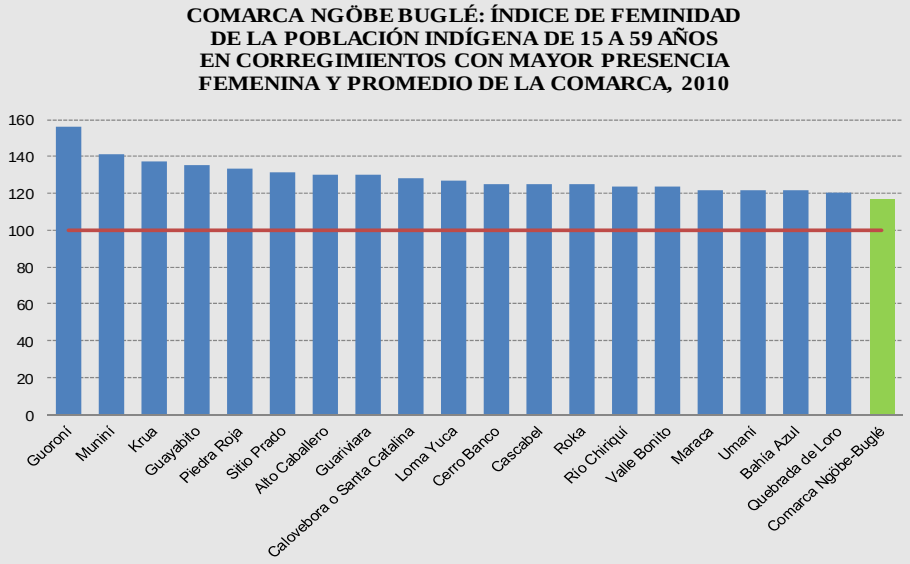
CUADRO 4
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): ÍNDICE DE FEMINIDAD DE LA POBLACIÓN INDÍGENA POR GRUPOS DE EDADES, ALREDEDOR DE 2010

Grupos de edades	País y año censal								
	Brasil (2010)	Colombia (2005)	Costa Rica (2011)	Ecuador (2010)	México (2010)	Nicaragua (2005)	Panamá (2010)	Perú (2007)	Uruguay (2011)
0 a 4 años	96,9	96,5	97,2	97,0	96,7	96,9	95,7	96,3	95,5
5 a 9 años	95,6	94,3	99,2	100,9	98,0	96,1	95,1	97,0	95,0
10 a 14 años	98,0	95,6	98,1	97,7	97,4	96,8	95,7	94,8	97,0
15 a 19 años	98,2	98,1	96,8	101,1	101,9	99,4	97,9	96,5	99,3
20 a 24 años	94,1	99,5	99,3	106,3	112,1	100,2	100,2	99,4	107,2
25 a 29 años	97,2	101,4	104,9	107,7	113,1	101,7	102,5	101,8	119,3
30 a 34 años	100,7	103,0	107,2	106,4	113,2	104,9	101,7	104,6	132,8
35 a 39 años	97,4	100,8	96,2	106,0	112,1	110,3	102,5	107,5	133,5
40 a 44 años	103,2	98,3	102,5	103,9	108,2	105,7	97,6	103,7	133,3
45 a 49 años	102,2	98,0	95,0	105,4	110,4	105,4	94,4	106,0	133,1
50 a 54 años	99,0	96,2	97,9	106,1	108,6	102,8	102,5	108,0	132,0
55 a 59 años	105,8	97,4	99,0	103,0	107,3	102,1	94,6	104,0	130,7
60 años y más	119,5	96,5	97,6	110,3	106,2	102,6	77,4	105,0	115,8
Total	99,9	98,1	98,6	103,5	106,2	100,1	96,5	100,8	120,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

En conclusión, existe una serie de factores sociales y culturales que afectan el "equilibrio demográfico" respecto de la composición por sexo de la población de los pueblos indígenas en cada uno de los países de la región, que requieren un examen pormenorizado —considerando a los diferentes pueblos indígenas de cada país y zonas geográficas— tendiente a visualizar los impactos que estas relaciones demográficas tienen en la vida de las mujeres indígenas y sus comunidades (véase el recuadro 1).

RECUADRO 1
ÍNDICE DE FEMINIDAD: EL "DESEQUILIBRIO DEMOGRÁFICO" DE LA COMARCA NGÖBE-BUGLÉ DE PANAMÁ



Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

Las relaciones demográficas pueden tener impactos decisivos en la vida de las mujeres indígenas y sus comunidades, y lo que ocurre en la comarca Ngöbe-Buglé, de Panamá, es un ejemplo claro de ello. Las cifras de este gráfico muestran el índice de feminidad de los corregimientos de esta comarca con mayor presencia de mujeres indígenas en edades "productivas" (15 a 59 años) en relación a los hombres indígenas de la misma edad —el 100 indica igual cantidad de mujeres y hombres. Para el total de la comarca, el censo de 2010 registró 116 mujeres indígenas por cada 100 hombres de la misma condición étnica de 15 a 59 años. Dentro de ella se aprecian corregimientos con índices muy superiores, como Guoroní como caso extremo, con 156 mujeres indígenas por cada 100 hombres en estos grupos etarios. Este "desequilibrio demográfico", ligado a la emigración de los hombres principalmente por motivos laborales, tiene impactos directos en la vida de las mujeres indígenas, quienes en principio enfrentan una sobrecarga de trabajo y excesivas responsabilidades familiares, con consecuencias adversas sobre su salud y bienestar.

Panamá es uno de los países con mayor índice de desarrollo humano (IDH) de la región, índice que en 2007 alcanzó un valor de 0,73; sin embargo, para ese mismo año, la comarca Ngöbe-Buglé tenía un IDH de 0,45, el más bajo de las provincias y comarcas del país. En este contexto, conocer la situación de las mujeres indígenas en espacios geográficos como los señalados adquiere una relevancia particular. Se trata de poder identificar las vertiginosas transformaciones sociales y en la subjetividad de la mujeres indígenas —en esta caso, las ngöbes—, así como los espacios de desigualad y sus múltiples causas, para el diseño de políticas pertinentes. También constituye un conocimiento clave para las organizaciones de mujeres indígenas, quienes reiteradamente plantean la necesidad de reestablecer el equilibrio entre los géneros, poniendo en práctica los debilitados principios de reciprocidad y complementariedad entre hombres y mujeres (Calfio y Velasco, 2006). Junto con ello, les es útil para interceder frente al Estado como interlocutoras de demandas que tomen al género como una categoría que organice y dé sentido a las reclamaciones diferenciales de una población que se encuentra en plena transformación identitaria.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de M. Calfio y F. Velasco, "Mujeres indígenas en América Latina: ¿Brechas de género o de etnia?", ponencia presentada en el Seminario "Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas", CEPAL/CELADE, UNFPA y CEPED, Santiago de Chile, 27 a 29 de abril de 2005.

2. La estructura por edades según origen étnico y sexo

Los gráficos 1 al 9 muestran las estructuras por edad y sexo de la población indígena y no indígena en los países analizados. En términos generales, se observa que las poblaciones de los pueblos indígenas continúan siendo más jóvenes que las no indígenas, tal como se ha visto en censos anteriores (CEPAL, 2007). No obstante, la información reciente indica que se va perfilando con mayor claridad una contracción por la base de la pirámide que grafica esta estructura, que corresponde a una disminución del peso relativo de las nuevas generaciones vinculada con el descenso de las tasas de fecundidad entre los pueblos indígenas. Sin dudas, este fenómeno indica un cambio en las pautas reproductivas, al menos respecto de la cantidad de hijos que tienen en promedio las mujeres indígenas en la actualidad, lo que se analiza con algo más de detalle en el apartado sobre salud reproductiva de este documento.

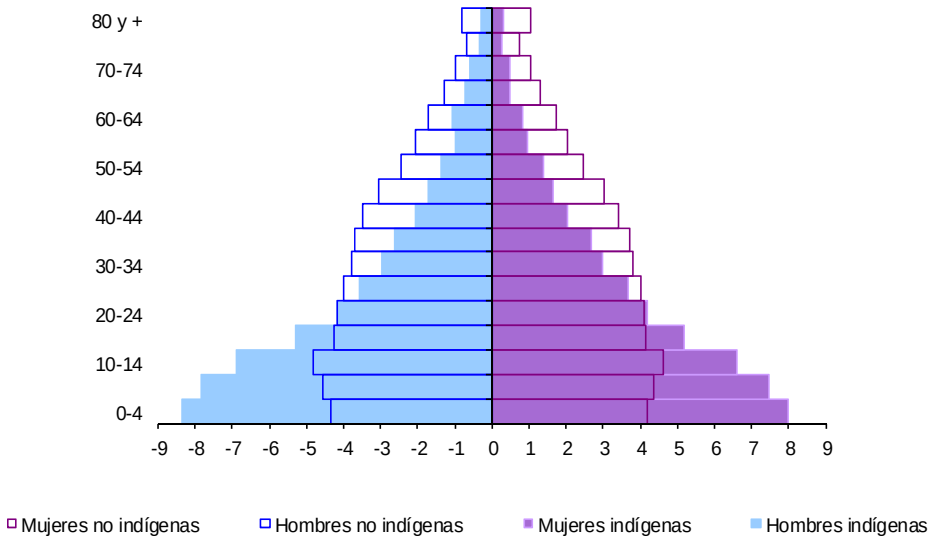
Las poblaciones indígenas más jóvenes se encuentran en Panamá y Colombia, que no muestran señales claras de envejecimiento y conservan la típica estructura de forma triangular, con un sostenido crecimiento del grupo de niños y niñas menores de 15 años (véanse los gráficos 1 y 2). En particular, los contrastes son notables en Panamá, puesto que se trata de un país cuya población no indígena posee un alto nivel de envejecimiento. En el Brasil, por su parte, ha comenzado a disminuir el crecimiento de las cohortes más jóvenes, con una clara tendencia a perder peso relativo en el total de la población, aunque aún no se advierten reducciones muy drásticas (véase el gráfico 3). Nicaragua, en tanto, presenta una población indígena también muy joven, al igual que la no indígena. En este país, sin embargo, ambas han comenzado a dar señales de envejecimiento, más tardíamente la indígena, con la reducción del primer grupo quinquenal de la población (de 0 a 4 años) (véase el gráfico 4).

En cambio, la población indígena ya ha comenzado a mostrar signos de envejecimiento en aquellos países cuya población no indígena ya está mucho más envejecida, como México, el Ecuador, el Perú y Costa Rica (véanse los gráficos 5 al 8). En ellos ha disminuido el crecimiento de las generaciones más jóvenes, que incluso han reducido su representación en algunos casos. Las estructuras de sus poblaciones indígenas y no indígenas no muestran contrastes tan notorios como en los casos anteriores —con excepción de Nicaragua. Las situaciones más aceleradas de reducción del peso relativo de los más jóvenes se aprecian en Costa Rica y el Perú.

Finalmente, en el Uruguay la población indígena presenta una estructura completamente atípica de reducción de la base de la pirámide de población, que o bien responde a un mayor descenso de la fecundidad de la población indígena en los últimos años —lo que no se ha verificado aún—, o bien puede atribuirse a la subdeclaración de la ascendencia indígena en el caso de los menores de 20 años, lo que puede haber contribuido al perfil encontrado. En el caso de las mujeres, el excedente que se observa en las edades centrales puede obedecer a una combinación entre una mayor emigración de hombres y una menor declaración de estos de su ascendencia indígena. De todos modos, se trata de un caso en el que parecen estar interviniendo elementos identitarios y demográficos que deben ser investigados con mayor profundidad (véase el gráfico 9).

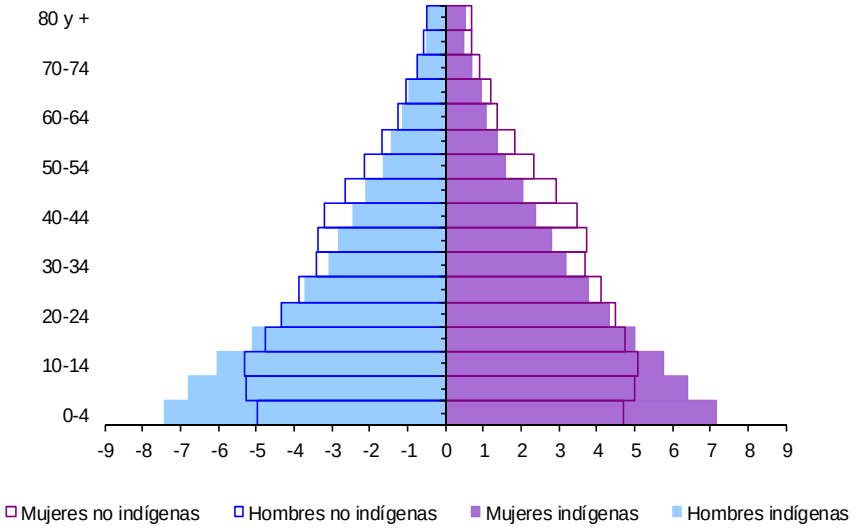
En suma, la población indígena continúa mostrando estructuras más jóvenes que la no indígena en todos los países observados, con la excepción del Uruguay. Esto indica mayores niveles sostenidos de fecundidad, con lo que su potencial de crecimiento resulta más elevado, y conducirá a su mayor presencia relativa en las sociedades nacionales en los próximos años. Es necesario tener en cuenta estos perfiles demográficos distintivos, con una presencia significativa de niñas, niños y jóvenes, en el diseño de políticas y programas, puesto que resulta clave la asignación de recursos adecuados, principalmente para enfrentar los desafíos en materia de salud y educación, que deben atender al derecho a la integridad cultural.

GRÁFICO 1
PANAMÁ: POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR EDAD Y SEXO, 2010



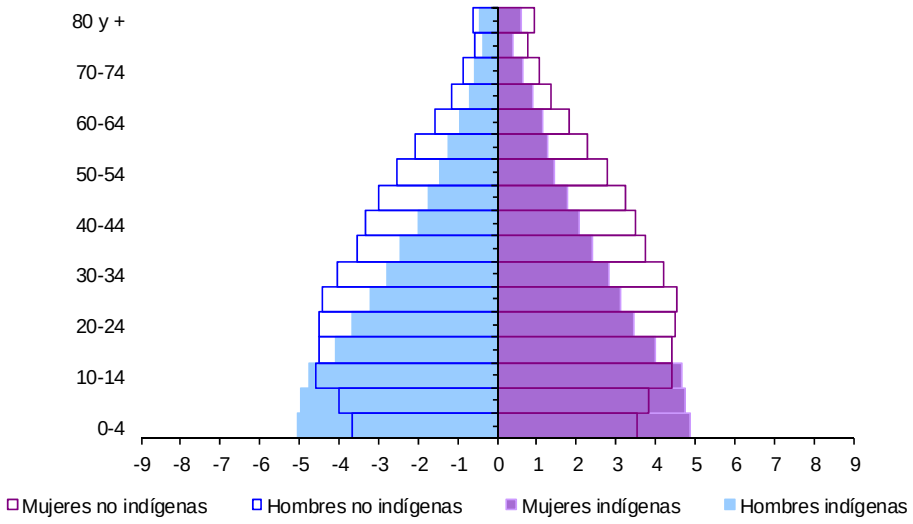
Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

GRÁFICO 2
COLOMBIA: POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR EDAD Y SEXO, 2005



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

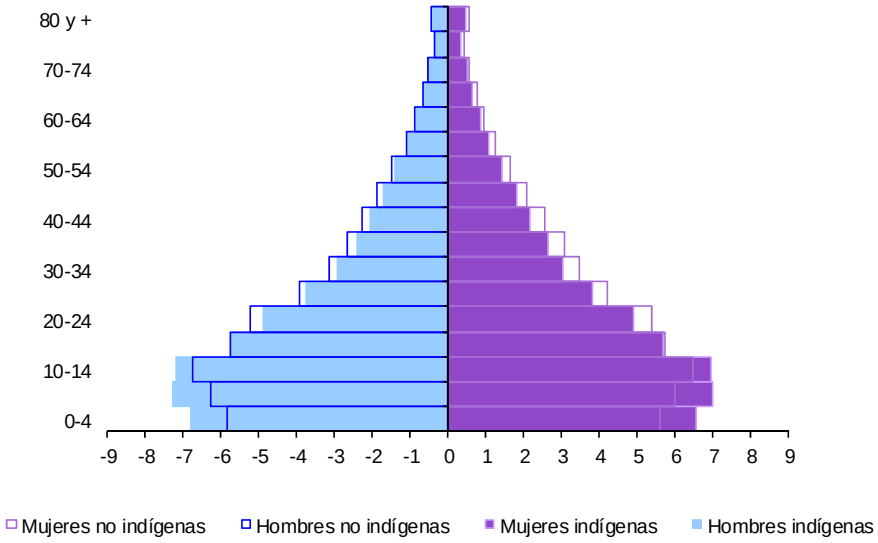
GRÁFICO 3



BRASIL: POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR EDAD Y SEXO, 2010

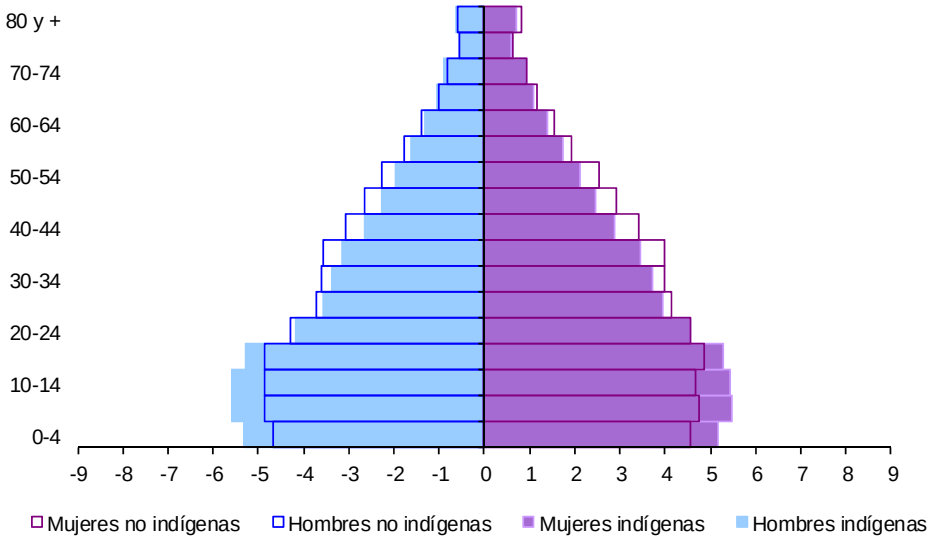
Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

GRÁFICO 4
NICARAGUA: POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR EDAD Y SEXO, 2005



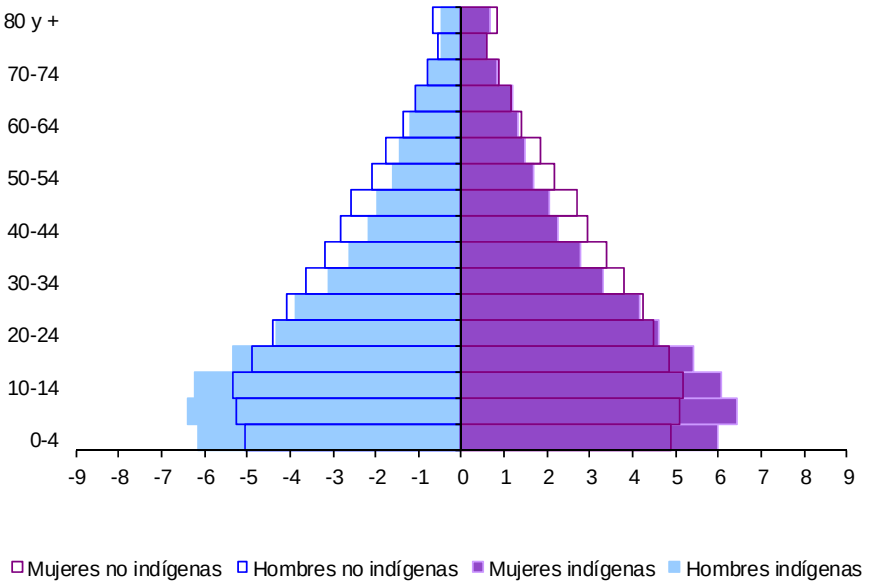
Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

GRÁFICO 5
MÉXICO: POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR EDAD Y SEXO, 2010



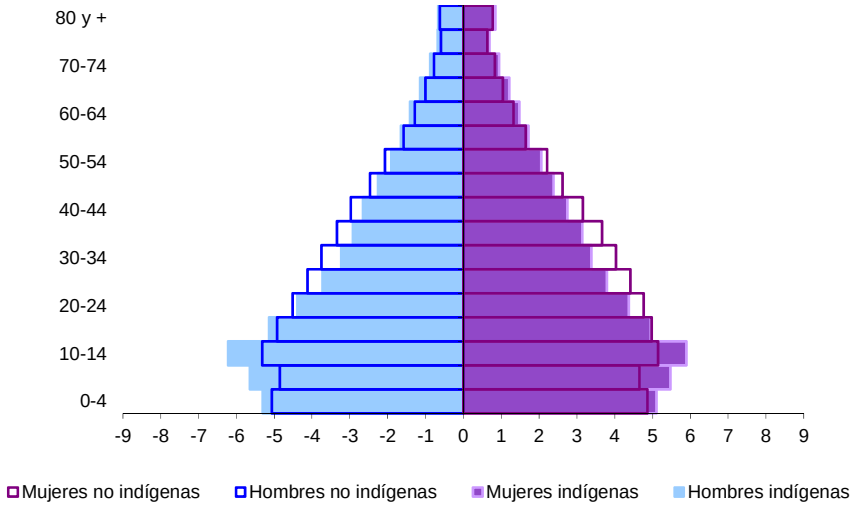
Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

GRÁFICO 6
ECUADOR: POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR EDAD Y SEXO, 2010



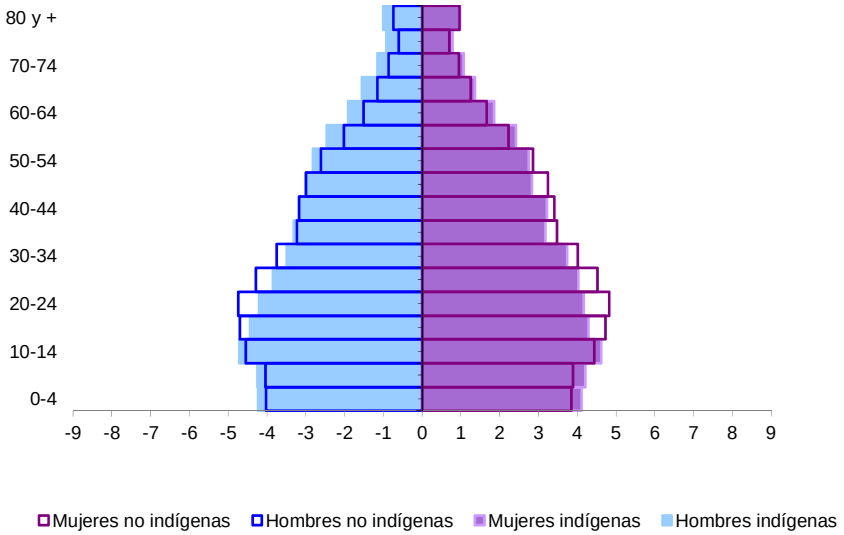
Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

GRÁFICO 7
PERÚ: POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR EDAD Y SEXO, 2007



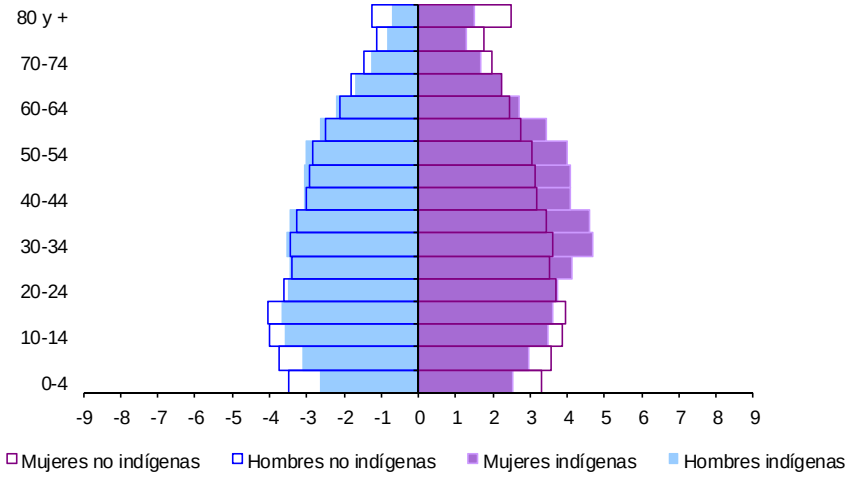
Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de microdatos censales, CEPAL/CELADE.

GRÁFICO 8
COSTA RICA: POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR EDAD Y SEXO, 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de microdatos censales, CEPAL/CELADE.

GRÁFICO 9
URUGUAY: POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA POR EDAD Y SEXO, 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

La estructura por edades de la población indígena tiene comportamientos diferentes según los pueblos de pertenencia y la residencia urbano-rural (CEPAL, 2007). Los censos de la década de 2010 muestran que en las ciudades las mujeres indígenas se concentran mayoritariamente en las edades reproductivas y económicamente activas (entre los 15 y 59 años), y se destaca la menor proporción de niñas y adolescentes menores de 15 años cuando se compara el peso relativo que este grupo etario tiene en el campo (véase el cuadro 5).

Esta estructura etaria que se observa en las ciudades es principalmente un efecto de las migraciones de mujeres en edades activas que provienen de zonas rurales, fenómeno del que las mujeres indígenas no parecen estar exentas (Rodríguez, 2004). Estudios previos muestran que las condiciones de vida de las mujeres y los pueblos indígenas que viven en ciudades suele ser mejor respecto a la de aquellos que permanecen en las áreas rurales, al menos en lo que se refiere a indicadores convencionales relativos a la salud, la vivienda y la educación (Del Popolo, Oyarce y Ribotta, 2009; Pedrero y Oyarce, 2011; Del Popolo, López y Acuña, 2009). Sin embargo, también muestran que las inequidades étnicas y de género se mantienen en las zonas urbanas, e incluso en algunos casos se incrementan, en desmedro de ellas.

CUADRO 5
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): NÚMERO Y DISTRIBUCIÓN POR EDADES DE MUJERES INDÍGENAS EN ZONAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 2010

País y año censal	Urbana				Rural			
	Total	0 a 14 años	15 a 59 años	60 años y más	Total	0 a 14 años	15 a 59 años	60 años y más
Brasil, 2010	167 897	20,8	65,9	13,3	242 687	45,6	48,0	6,3
Colombia, 2005	153 313	29,1	62,5	8,4	536 264	41,8	50,9	7,3
Costa Rica, 2011	21 829	14,2	67,7	18,1	29 880	34,7	57,3	7,9
Ecuador, 2010	108 954	28,5	65,4	6,1	408 843	38,4	51,7	9,9
México, 2010	4 701 021	26,9	62,9	10,2	3 982 441	34,4	55,3	10,3
Nicaragua, 2005	98 996	34,2	59,2	6,5	123 053	46,6	48,4	5,0
Panamá, 2010	48 486	36,7	58,5	4,7	156 612	47,4	47,7	4,9
Perú, 2007	1 828 688	28,6	61,7	9,6	1 428 171	38,2	50,6	11,2
Uruguay, 2011	84 904	16,2	66,5	17,3	2 258	22,5	63,4	14,6
Total países	7 214 088	27,3	62,7	10,0	6 910 209	36,9	53,2	9,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

Las cifras del cuadro 5 ponen en evidencia que posiblemente muchas de las mujeres indígenas adultas y adultas jóvenes migran sin sus hijos, los que probablemente quedan en el campo al cuidado de otras mujeres de la comunidad, principalmente las adultas mayores. Esto podría estar indicando la fragmentación de familias y comunidades, en gran parte como resultado de la migración en busca de mejores condiciones de vida; pero a la vez no puede descartarse que responda a estrategias de sobrevivencia de los propios pueblos indígenas, en las que las mujeres asumen un rol protagónico (IIDH, 2009; Rodríguez, 2007).

Finalmente, es interesante notar que en algunos países, como el Brasil, Costa Rica, México y el Uruguay, entre un 10% y un 18% de las mujeres indígenas urbanas tiene 60 años y más, lo que amerita un examen a la luz de las inequidades de género que suelen afectar a las mujeres en la edades adultas mayores. En general, cuando se trata de las desigualdades de género en la vejez se parte del hecho de que ellas han debido enfrentar un proceso de acceso desigual a las oportunidades a lo largo de la vida, con un efecto acumulativo negativo en el bienestar social, económico y psicológico. En principio, entre los pueblos indígenas la vejez no tiene una interpretación negativa sino más bien de continuidad cultural; el estatus y el rol social pueden incluso aumentar en la medida en que se envejece, ya que se trata de las personas que atesoran la sabiduría y la memoria colectiva, que debe ser transmitida a los jóvenes para asegurar la reproducción cultural del grupo o pueblo (Ibacache y Painemal, 2001; Huenchuan, 2006).

Sin perjuicio de ello, habría que analizar, por una parte, en qué medida estas concepciones son igualmente válidas para hombres y mujeres indígenas, y por la otra, hasta qué grado se mantienen en la actualidad, lo que requiere un examen de las realidades territoriales, culturales y demográficas de cada pueblo. Al respecto, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de México plantea que los estudios etnográficos han generalizado e idealizado la ancianidad masculina indígena, “toda vez que el rol asignado a los ancianos en ciertas culturas ha sido protagónico, pues a menudo se le atribuyen papeles de autoridad y liderazgo; en cambio la mujer anciana prácticamente ha sido ignorada de sus funciones sociales en la vejez, excepto cuando desempeña papeles de curandera, particularmente de partera empírica, y cuando comparte el estatus social del marido al desempeñar cargos civiles y religiosos” (CEAMEG, 2008). En las ciudades, la situación de vulnerabilidad de las mujeres indígenas adultas mayores puede incluso acrecentarse, a causa de la fuerza de la modernidad, que erosiona el estatus social y el respeto hacia los ancianos, produciendo una pérdida de los roles tradicionales y de su valoración. A ello se suman las condiciones de pobreza y marginación que experimentan, tal como lo muestra un estudio de caso del pueblo Zoque, en Chiapas, México (Reyes Gómez, 2002).

B. ¿Dónde están las mujeres indígenas?: introducción a la distribución territorial y la migración interna

Por lo general, se asume que las mujeres y pueblos indígenas son eminentemente rurales, idea asociada a la residencia en los territorios ancestrales (CEPAL, 2007); sin embargo, estas personas y colectivos no escapan de la creciente urbanización y las migraciones campo-ciudad, aunque con importantes diferencias respecto a las no indígenas en cuanto a las magnitudes relativas, causas, itinerarios, significados y consecuencias. Los censos de la ronda de 2000 revelaban que en la región alrededor de un 40% de la población indígena residía en zonas urbanas, situación cercana al 80% en el caso de la no indígena. Es decir, aunque persiste una preponderancia rural, estos resultados obligan a incluir en las políticas públicas la perspectiva de derechos —individuales y colectivos— de las mujeres indígenas en su dimensión urbana, asumiendo la diversidad étnica y cultural en estos espacios.

1. Las mujeres indígenas urbanas y rurales

La distinción urbano-rural sigue siendo un marcador de desigualdad en la región, en especial dadas las grandes diferencias que persisten en cuanto a la oferta de servicios básicos, de educación, salud y

empleo que afectan negativamente a las poblaciones rurales en general, y a las mujeres indígenas en particular. Los censos de la década de 2010 muestran que, en los nueve países con datos disponibles, poco menos de la mitad de las mujeres indígenas continúa residiendo en áreas rurales (48,9%). No obstante, existe una diversidad de situaciones entre ellos.

El cuadro 6 muestra que en México, el Perú y el Uruguay más de la mitad de las mujeres indígenas reside en las zonas urbanas (54,1%, 56,1% y 97,4%, respectivamente). Contrariamente, en los seis países restantes se encuentran mayoritariamente en las áreas rurales, con porcentajes que están por encima del 50% en el Brasil (59,1%), Colombia (77,8%), Costa Rica (57,8%), el Ecuador (79%), Nicaragua (55,4%) y Panamá (76,4%).

Más allá de las magnitudes, la presencia de mujeres indígenas urbanas es un hecho generalizado en la región. Esta situación es el resultado de diversos fenómenos: en algunos casos se trata de mujeres de pueblos indígenas en cuyos territorios se fundaron o impusieron ciudades o han sido alcanzados por la expansión de las urbes; en otros, son descendientes de antiguas generaciones de migrantes indígenas, y en otros se trataría propiamente de mujeres inmigrantes indígenas en las ciudades. Esta heterogeneidad va acompañada de una diversidad de situaciones entre los pueblos indígenas dentro de los países, tal como lo ilustra el gráfico 10: en Costa Rica, las mujeres del pueblo Cabécar residen en más de un 90% en zonas rurales, mientras que las chorotegas son en su mayoría urbanas. Mediante los censos de la década de 2000 se identificó esta heterogeneidad interna en varios países de la región. Así, por ejemplo, según datos del censo de Guatemala de 2002, mientras que los indígenas pertenecientes a los pueblos Q'eqchi', Mam y Q'anjob'al se asientan mayoritariamente en áreas rurales, aquellos de los pueblos Tz'utujil y Jacalteco residen en más de un 65% en las ciudades (CEPAL, 2007).

CUADRO 6
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): NÚMERO Y PORCENTAJE DE MUJERES INDÍGENAS EN ZONAS URBANAS Y RURALES, ALREDEDOR DE 2010

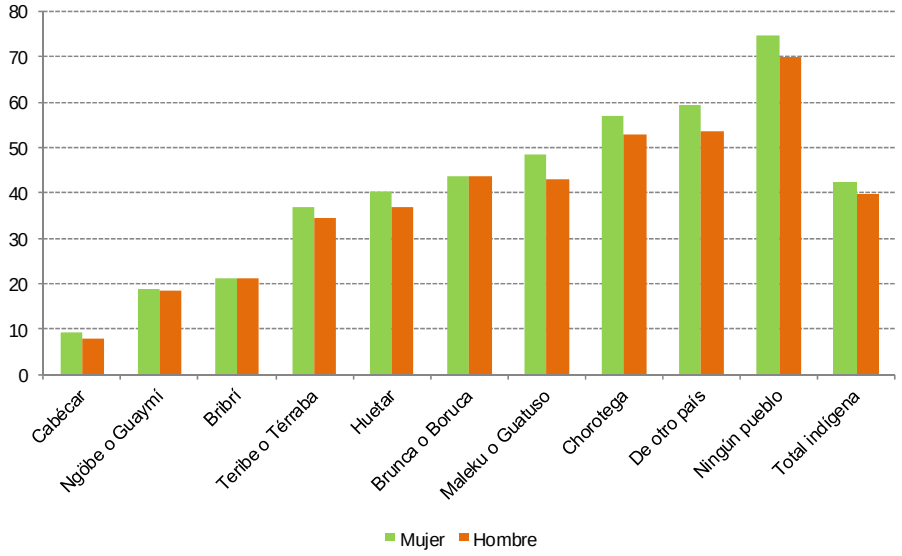
País y año censal	Total urbano y rural	Total urbano	Total rural	Porcentaje urbano	Porcentaje rural
Brasil, 2010	410 584	167 897	242 687	40,9	59,1
Colombia, 2005	689 577	153 313	536 264	22,2	77,8
Costa Rica, 2011	51 709	21 829	29 880	42,2	57,8
Ecuador, 2010	517 797	108 954	408 843	21,0	79,0
México, 2010	8 683 462	4 701 021	3 982 441	54,1	45,9
Nicaragua, 2005	222 049	98 996	123 053	44,6	55,4
Panamá, 2010	205 098	48 486	156 612	23,6	76,4
Perú, 2007	3 256 859	1 828 688	1 428 171	56,1	43,9
Uruguay, 2011	87 162	84 904	2 258	97,4	2,6
Total países	14 124 297	7 214 088	6 910 209	51,1	48,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

Con independencia de la proporción de personas indígenas residiendo en el medio urbano, se debe tener presente que las demandas de los pueblos indígenas se centran en los derechos territoriales, como un requisito necesario para el desarrollo de su identidad y autonomía. En este sentido, las mujeres indígenas juegan un rol imprescindible en el ámbito de la seguridad y soberanía alimentaria de sus comunidades, así como en la conservación de la biodiversidad en beneficio de toda la humanidad (Del Popolo, Oyarce y Ribotta, 2009; Bocos Ruiz, 2011). Garantizar el ejercicio de estos derechos constituye un enorme desafío para los Estados, dado el contexto de globalización y la presión por el control de los territorios y la explotación de los recursos naturales, entre otros aspectos.

De manera complementaria, la autoidentificación indígena en el medio urbano expresa en muchos casos una conciencia de pueblo vinculada a su territorio ancestral. Varios estudios muestran que las personas indígenas urbanas continúan manteniendo sus sistemas socioculturales en las ciudades y conservando los lazos con las comunidades de origen (Camus, 2002; PNUD, 2000). Sin embargo, las cifras presentadas ponen de manifiesto el desafío que impone a las comunidades y a las mujeres indígenas la creciente urbanización, incluyendo la posible pérdida de la cultura y la identidad. Además, plantea a los gobiernos la necesidad de buscar soluciones a los problemas que afectan a las mujeres indígenas en el medio urbano, debido a la falta de igualdad de oportunidades para acceder a buenos empleos y a los servicios básicos, como salud y educación, y otros problemas psicosociales derivados de la pérdida de los lazos de soporte tradicional (Del Popolo y Oyarce, 2006). El punto es que no se puede dejar de lado el enfoque intercultural en la búsqueda de estas soluciones, en el entendido de que solo así se estaría garantizando el derecho a la integridad cultural de las mujeres indígenas.

GRÁFICO 10
COSTA RICA: PORCENTAJE DE INDÍGENAS URBANOS SEGÚN SEXO Y PUEBLOS DE PERTENENCIA, 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

2. La distribución territorial

En el marco de sus derechos territoriales, es de fundamental importancia identificar geográficamente los territorios de los diferentes pueblos indígenas, para poder abordar las dinámicas económicas, sociales y demográficas en estos espacios. Un elemento clave en este sentido es determinar los límites geográficos del territorio, considerando las fronteras reales de la interacción sociocultural de cada pueblo. Sin embargo, esta tarea puede resultar compleja cuando en un mismo espacio residen diversas etnias, por ejemplo, o cuando los integrantes de un determinado pueblo se extienden por un continuo territorial atravesando extensas áreas geográficas del país —como en México y Guatemala—; otro factor relevante tiene que ver con la voluntad política para emprender esta tarea. Los censos de la década de 2010 muestran avances en esta materia, puesto que en varios países se ha definido una cartografía censal que permite la identificación de los territorios de los pueblos indígenas, tomando en cuenta los límites geográficos reconocidos por los Estados.

Los datos del cuadro 7 permiten constatar que una parte importante de las mujeres indígenas reside fuera de sus territorios. En el Brasil y Colombia —en este último caso se trata de los resguardos indígenas—, si bien la mayoría vive en estas áreas, algo más del 43% está fuera de ellas, y de manera relativamente más elevada que los hombres de la misma condición étnica. Por su parte, en Costa Rica y Panamá prácticamente la mitad está fuera de estas zonas. Tomando en cuenta las condiciones estructurales de la región, caracterizadas por una re-primarización de la economía que conlleva enormes presiones sobre los territorios indígenas, estos resultados ponen el acento en la urgente necesidad de incorporar los estándares de derechos de los pueblos indígenas en las políticas, como una condición sine qua non para su supervivencia.

CUADRO 7
AMÉRICA LATINA (4 PAÍSES): CANTIDAD Y DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE PERSONAS INDÍGENAS RESIDENTES EN TERRITORIOS INDÍGENAS Y FUERA DE ELLOS, SEGÚN SEXO, ALREDEDOR DE 2010

Países y fechas censales	Mujeres indígenas			Hombres indígenas		
	En territorios indígenas	Fuera de territorios	Total	En territorios indígenas	Fuera de territorios	Total
Brasil, 2010[a]	250 177	194 570	444 747	267 206	184 964	452 170
	56,3	43,7	100,0	59,1	40,9	100,0
Colombia, 2005	392 595	296 982	689 577	404 321	298 725	703 046
	56,9	43,1	100,0	57,5	42,5	100,0
Costa Rica, 2011[b]	17 669	16 794	34 463	17 773	17 393	35 166
	51,3	48,7	100,0	50,5	49,5	100,0
Panamá, 2010	99 317	10 5791	205 108	95 968	116 483	212 451
	48,4	51,6	100,0	45,2	54,8	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE, excepto para el Brasil: IBGE, "Censo demográfico 2010. Características Gerais dos Indígenas: Resultados do universo", [en línea] ‹http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_gerais_indigenas/›.

[a] Corresponde al total indígena derivado de la pregunta sobre raza/color más la pertenencia a alguna etnia, consulta que fue aplicada en los territorios con independencia de la respuesta de raza/color.

[b] Excluye a personas indígenas que provienen de pueblos de otro país o que no se adscriben a ningún pueblo. Casi la totalidad de estas personas (98,5%) reside fuera de los territorios indígenas.

Los desafíos al respecto no son menores, tomando en cuenta la diversidad de situaciones y el estatus sociopolítico de los diferentes pueblos. Así, por ejemplo, en el Brasil hay un total de 672 "tierras indígenas" demarcadas de acuerdo con la ley brasileña, que son "inalienables, inembargables e imprescriptibles". Los estados con mayor número de "tierras indígenas" están principalmente en la Amazonía: Amazonas (166), Mato Grosso (78), Pará (58), Mato Grosso Do Sul (49), Acre (36), Roraima (32), São Paulo (28) y Paraná (26). Por lo demás, en la Amazonía brasileña es donde viven más pueblos indígenas no contactados que en ningún otro lugar del mundo. Según la FUNAI podrían existir hasta 70 grupos de indígenas aislados, cuya sobrevivencia se encuentra amenazada por el avance de las explotaciones tanto gubernamentales como privadas, así como por el acaparamiento de tierras. En Colombia los resguardos indígenas, institución legal con características especiales —como un sistema normativo propio—, pueden estar integrados por más de un pueblo indígena.

Adicionalmente, los censos permiten una mirada a la localización territorial de los pueblos indígenas y sus características, a partir de las divisiones político-administrativas del país, espacios que también intervienen y son responsables en la definición y aplicación de políticas. Pero es necesario que los propios pueblos realicen esta mirada, no solo porque las cifras censales corroboran la importancia de los asentamientos fuera de sus territorios, sino también porque al hacer sus propias lecturas de las dinámicas regionales y nacionales se posicionarían en ellas de manera ventajosa, para convertirse en actores reales de poder.

Desde un punto de vista más "técnico", la distribución de mujeres indígenas según cada división administrativa mayor (DAM) es un dato fundamental para determinar la factibilidad de políticas y programas y estimar los recursos necesarios; por ejemplo, proporciona una idea de su concentración o dispersión a lo largo del territorio nacional. Por otra parte, el porcentaje de mujeres indígenas en relación con el total de mujeres de cada DAM permite apreciar el peso y la influencia que ellas pueden tener en esta división territorial para plantear sus demandas y posicionarlas en las agendas locales principalmente. Ambas miradas son complementarias, ya que puede ocurrir que en una división administrativa mayor el peso relativo de las mujeres indígenas sea pequeño, pero que su proporción sobre el total de las mujeres indígenas del país sea importante, o viceversa.

El análisis que sigue, realizado a escala nacional, se basa en las cifras sobre mujeres indígenas de cada DAM presentadas en los cuadros A.1 a A.10 del anexo de este documento, y se complementa con otras fuentes para esbozar la diversidad de situaciones étnico-territoriales de la región. Para empezar, los resultados censales muestran que las mujeres indígenas tienen su propia distribución territorial en comparación con el resto de las mujeres, puesto que aun cuando están en todo el territorio nacional, poseen una importante concentración en las áreas que se corresponden con sus territorios.

En el caso del Brasil, el mayor porcentaje de mujeres indígenas se localiza en las regiones Norte y Nordeste, que suman un 62% de todas las mujeres con esta condición étnica del país. Dentro de la región Norte, el estado con el mayor número de mujeres indígenas es Amazonas, con un total de 80.718, lo que representa el 19,7% de todas las mujeres indígenas a nivel nacional. Junto con ello, los seis estados de la Amazonía brasileña —Amazonas, Mato Grosso Do Sul, Roraima, São Paulo, Mato Grosso, Paraná y Acre— suman 208.177 mujeres indígenas, lo que equivale al 51% de toda la población femenina indígena del país. La tabla A.2 del anexo permite apreciar que es en el estado de Roraima donde las mujeres indígenas tienen mayor representatividad en relación con el total de las mujeres de la DAM, ya que constituyen el 11,1% de la población femenina. Allí se ubica un importante número de pueblos, tales como el Macuxí, el Wapixana, el Taurepáng, el Ingarikó, el Yanomámi, el Yekuána, el Wai-Wai y el Waimiri-Atroari (Manos Unidas, 2004). Le siguen en importancia según este criterio Amazonas (4,7%), Mato Grosso do Sul (2,9%), Acre (2,1%), Mato Grosso (1,4%) y Amapá (1,1%), mientras que en los restantes 20 estados las indígenas representan menos del 1% del total de las mujeres de la DAM.

El censo de Colombia de 2005 muestra que la mayor parte de las mujeres indígenas del país se concentra en las regiones Caribe y Pacífica, con el 43% y el 33,8% respectivamente, en suma, un 76,8% del total (véase el cuadro A.3). Le siguen la región Andina con un 13%; la región Amazónica, con un 6,7%; los Llanos Orientales, con un 2,4%; el Distrito Capital, con un 1,1%, y la región Insular, con escasa presencia indígena. A su vez, los departamentos de La Guajira y Cauca —en las regiones Caribe y Pacífica, respectivamente— concentran el mayor porcentaje de mujeres indígenas del país, con un 20,6% y un 17,7% respectivamente (263.873 mujeres en total), seguidos por Nariño y Córdoba. En cuanto al peso de las mujeres indígenas respecto del total de las mujeres de cada DAM, hay dos departamentos con más del 60%: Guainía (68,7%) y Vaupés (65,5%). Otros departamentos con una importante presencia —más del 40%— son Vichada (45,7%), La Guajira (45,3%) y Amazonas (42,9%), seguidos por Cauca (21,1%) y Putumayo (21%), todos ellos pertenecientes a la Amazonía colombiana, que ocupa el 42,4% del área terrestre nacional.

Los pueblos indígenas más numerosos de Colombia son los Wayúu, Nasa, Senú o Zenú y Emberá. Las mujeres indígenas de la península de La Guajira, sobre el mar Caribe, son principalmente wayúu o guajirao. Este pueblo habita zonas que actualmente pertenecen a Colombia (La Guajira) y la República Bolivariana de Venezuela (distrito Páez del estado Zulia), pero que son considerados territorios ancestrales de la etnia Wayúu, sin tener en cuenta las fronteras de los Estados nacionales de estos dos países (Villalba Hernández, 2008). Es interesante hacer notar que la cultura Wayúu es estrictamente matrilineal: los hijos heredan el clan de la madre y se crían con la familia materna. Se ha dicho que "la mujer Wayúu es consultora, ejecutora y transmisora de la cultura además de activas e independientes, social y políticamente" (Ramírez Boscán, s/f). Las mujeres nasa habitan principalmente el departamento del Cauca, en la zona andina del suroccidente de Colombia. Además,

hay algunas comunidades nasa en los departamentos de Valle del Cauca, Tolima, Putumayo, Huila, Caquetá y Meta. Las senú o zenú se encuentran radicadas en los resguardos de San Andrés de Sotavento, en el departamento de Córdoba, y El Volao, en Urabá, además de varios asentamientos pequeños en Sucre, Antioquia y Chocó. Finalmente, las mujeres emberá están dispersas en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas —resguardo de La Montaña—, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Nariño, Putumayo, Risaralda y Valle del Cauca.

Colombia se caracteriza además por compartir territorios ancestrales con otros países; por ejemplo, los pueblos Awá, Shuar, Wounaan, Pasto, Kofan, Siona y Secoya tienen su territorio en la frontera entre el Ecuador y Colombia; los Kichwa en la frontera trinacional de Colombia, el Ecuador y el Perú; los Tikuna en la de Colombia y el Brasil; los Emberá y Kuna en la frontera entre Colombia y Panamá, y los Bribrí, Cabécar, Këköldi, Ngöbe y Naso entre Panamá y Costa Rica (Helvetas Swiss Intercooperation, s/f).

En Costa Rica, la ley contempla 24 territorios indígenas o reservas, que ocupan aproximadamente el 6% del territorio nacional y donde residen los ocho pueblos enumerados en el gráfico 10: Bribrí, Brunka, Cabécar, Chorotega, Huetar, Maleku, Ngöbe-Guaymi y Teribe. Estos territorios se ubican —e incluso se superponen— en varios departamentos del país. De esta manera, las mujeres indígenas se encuentran distribuidas en los siete departamentos en porcentajes que van desde el 25,9% en Limón hasta el 4,5% en Heredia. Sin embargo, tres de ellos concentran el 70,2% de las mujeres indígenas del país: Limón, Puntarenas y San José. Además, los dos primeros son también los departamentos que tienen los mayores porcentajes de mujeres indígenas en relación con el total de mujeres de cada DAM (6,9% y 6,1%, respectivamente) (véase el cuadro A.4).

En la provincia de Limón hay 13.369 mujeres indígenas que pertenecen a los pueblos Bribrí y Cabécar y residen en asentamientos dispersos en la montaña y con fuerte apego a su identidad cultural. En Puntarenas, las 12.404 mujeres indígenas pertenecen a varios pueblos: Brunka, Cabécar, Bribrí, Teribe y Ngöbe-Guaymi. Este último es originario de un movimiento migratorio producido hace más de 50 años desde Panamá, que con la creación de las reservas se ha ido estabilizando en el territorio de Costa Rica. Por su parte, en la provincia de San José se encuentran principalmente las mujeres huetar (10.495), mientras que en Guanacaste, Cartago y Alajuela están las maleku, chorotega y cabécar, respectivamente, con un total de 13.127 mujeres.

Según la definición adoptada por el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), "se entiende por nacionalidad al pueblo o conjunto de pueblos milenarios anteriores y constitutivos del Estado ecuatoriano, que se autodefinen como tales, tienen una común identidad histórica, idioma, cultura, que viven en un territorio determinado, mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad propia". Por su parte, los pueblos indígenas se definen como "colectividades originarias, conformadas por comunidades o centros con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana, regidos por sistemas propios de organización social, económico, político y legal. Por lo tanto, en una nacionalidad indígena —la quichua, única en este caso— pueden coexistir diversos pueblos o comunidades indígenas" (Chisaguano, 2006). De todas maneras, la definición de la composición y estructura de las nacionalidades y pueblos del Ecuador está en proceso de cambio y conformación legal, por lo que puede haber más de una definición y número de ellos, que varían según la fuente consultada.

Las mujeres indígenas del Ecuador se concentran principalmente en la región de la Sierra (68,7%), sobre todo en los departamentos de Chimborazo, Pichincha, Imbabura y Cotopaxi, y en la región Amazónica (23,6%), especialmente en Morona Santiago y Napo. Algunas provincias poseen, a su vez, una elevada proporción de mujeres indígenas respecto al total de mujeres de esa división administrativo-territorial, lo que contrasta con el porcentaje sobre el total indígena nacional que representan. Por ejemplo, en la provincia de Napo las mujeres indígenas constituyen un 57,6% respecto del total de mujeres de esa DAM, frente al 5,7% respecto del total indígena del país; en Morona Santiago un 48,9% frente a un 6,9%; en Pastaza un 40,1% y un 3,2%, respectivamente; en Chimborazo un 37,9% y un 17,5%, y en Orellana un 32,7% ante un 4,1% (véase el cuadro A.5).

Chimborazo es la provincia que aglutina a las mujeres del pueblo Puruhá; en Pichincha se encuentran principalmente las kayambi y las kitukara, mientras que Imbabura es una provincia con una gran diversidad étnica y cultural, donde residen mujeres de pueblos distintos, con raíces culturales e identidades propias, desde los más numerosos como los Otavalo hasta los Awá, Natabuela y Karanqui, y con menor representatividad y número, de los pueblos Kayambi y Chachi (UNICEF, 2004).

En México, las regiones con mayor presencia de mujeres indígenas son la Suroeste (27,2%), Oriente (24,2%), Centro-Sur (14,8%) y Sureste (12,7%). En conjunto, concentran el 79,1% de todas las mujeres indígenas del país; su presencia es notablemente menor en las regiones situadas al Norte y Occidente. Dentro de estas regiones hay algunos estados que acaparan la presencia de las mujeres indígenas. Estos son, principalmente, Oaxaca y Chiapas en la región Suroeste (13,4% y 9,2%, respectivamente), el estado de México en la región Centro-Sur (10,3%); Veracruz y Puebla en la región Oriente (9,3% y 8,9%, respectivamente) y Yucatán en la Sureste (7,3%). Si se considera el peso de las mujeres indígenas con respecto al total de las mujeres de cada estado, existen algunos donde la población femenina indígena tiene una presencia relativa importante: Yucatán (63,2%), Oaxaca (58,4%), Quintana Roo (33,8%), Chiapas (32,6%), Campeche (31,9%), Hidalgo (30,3%) y Puebla (25,4%) (véase el cuadro A.6).

Aun cuando el número de lenguas indígenas es muy significativo en el país, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ha relevado un total de 62 pueblos indígenas, asumiendo que existen variantes lingüísticas que no constituyen grupos separados, aunque esto es todavía motivo de controversias (CDI, 2010a y b; Mundo Indígena, 2008)[7]. Los estados con mayor número de mujeres indígenas se corresponden con diferentes concentraciones de pueblos. Por ejemplo, Oaxaca y Chiapas tienen mayor cantidad de ellos; en el primer caso se encuentran los Amuzgo, Chatino, Chinanteco, Chocho, Chontal, Cuicateco, Have, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Triqui y Zapoteco; en el segundo, los pueblos Cakchiquel, Col, Jacalteco, Kanjobal, Lacandón, Mame, Mochó, Tojolabal, Tzeltal (Tseltal), Tzotzil (Tsotsil) y Zoque. En Puebla, Veracruz y México hay números más reducidos de pueblos: los Chocho, Mixteco, Nahua y Totonaco en Puebla; los Nahua, Tepehua, Popoluca y Totonaco en Veracruz, y los Mazahua, Nahua y Otomí en México. La península de Yucatán es asiento del pueblo Maya. En el Distrito Federal, con solo el 2,9% de la población femenina indígena del país, hay una gran variedad de pueblos, entre los que se encuentran los Maya, Mazahua, Mazateco, Mixe, Mixteco, Nahua, Otomí, Purépecha, Tlapaneco, Totonaco y Zapoteco, los que serían los principales grupos indígenas migrantes establecidos en la entidad (CDI, 2010b).

Las regiones autónomas de Nicaragua en el Caribe constituyen un territorio que estuvo bajo el Protectorado Británico hasta la mitad del siglo XIX. Este hecho condicionó el proceso de integración, que culminó en la última década de ese siglo. El relativo aislamiento de estas zonas determinó un importante atraso en su crecimiento económico y un porcentaje significativo de sus habitantes vive aún hoy en severas condiciones de pobreza. Su población original la constituyen pueblos indígenas y comunidades étnicas con un fuerte sentido de pertenencia de sus tierras comunales, que habitan zonas de alta vulnerabilidad ecológica y ambiental (FADCANIC, 2013). El censo de 2005 constató claramente que en las regiones autónomas del Atlántico reside la mayoría de las mujeres indígenas del país. Con un 40,5% en el caso del Atlántico Norte y un 17% en el Atlántico Sur, en total concentran el 57,5% de las mujeres indígenas (véase el cuadro A.7). En las regiones autónomas se localizan los pueblos Miskitu, Rama, Garífuna, Mayangna-Sumu y Ulwa, mientras que en las regiones del Pacífico y Centro-Norte se encuentran los Chorotega, los Matagalpa, los Náhualt, los Sutiava y los Hokan Sui. Los Miskitu y los Chorotega-Náhualt-Mange son los pueblos más numerosos.

Los pueblos indígenas de Panamá son los Ngöbe, Buglé, Naso, Teribe, Bribrí, Emberá-Wounaan y Kuna. Dos de ellos, los Ngöbe y los Kuna, componen las dos terceras partes del total de la población indígena. El Estado panameño reconoce comarcas indígenas: divisiones político-

[7] Hay que recordar que el criterio utilizado en México para la identificación de las personas indígenas en los censos es la lengua hablada, además de la autoidentificación desde 2000 (Del Popolo, 2008a).

administrativas con regímenes especiales, con derecho a la propiedad colectiva de las tierras. También se reconoce a los pueblos indígenas el derecho a sus recursos naturales, su identidad, cultura, costumbres y la estructura política tradicional. Dentro del territorio de las comarcas, los pueblos establecen sus autoridades indígenas y una legislación propia. Sin embargo, existe una brecha entre las normativas legales y su operativización e implementación, que se expresa en los mayores niveles de pobreza material y en la omisión de las consultas y los procesos de búsqueda de consensos por parte del Estado en acciones que afectan directamente la vida de los pueblos y las mujeres indígenas.

Las comarcas Emberá-Wounaan, Ngöbe-Buglé y Kuna Yala tienen el carácter del primer nivel político-administrativo, es decir, son provincias, y además existen dos comarcas a nivel de corregimiento: Kuna de Madugandí y Kuna de Wargandí. La mayor proporción de mujeres indígenas se encuentra en la comarca Ngöbe-Buglé (37,2%) y la provincia de Bocas del Toro (18,8%); además, un 18% del total reside en la provincia de Panamá. La mayor parte de la población femenina de las comarcas es indígena, sin embargo, se destacan otras provincias con alta presencia de mujeres con esta condición étnica respecto al total de mujeres de la misma DAM, tales como Bocas del Toro, con un 63,8%, y Darién, con un 34% (véase el cuadro A.8).

Aun cuando el Perú es uno de los países de América Latina con mayor población indígena, conjuntamente con el Estado Plurinacional de Bolivia, México y Guatemala, la identificación de esta población es compleja. Esto puede deberse, al menos en parte, al hecho de que las reformas estatales de fines de la década de 1960 impusieron un cambio en la denominación de las comunidades indígenas por “comunidades campesinas” y “comunidades nativas”, pues se consideró que los términos “indio” e “indígena” eran peyorativos. En la actualidad, sin embargo, se aprecia una creciente revitalización de la identidad específicamente “indígena”, asociada a las reivindicaciones de tierras, a la autonomía dentro de un territorio, la participación colectiva en las decisiones del Estado, la protección del orden jurídico existente y el reconocimiento internacional, entre otros factores (COPPIP, 2003). Aunque en la Sierra y la Costa la propiedad de las comunidades campesinas fue reconocida legalmente por el régimen colonial y por las constituciones de 1920 y 1933, y en la Amazonía ocurrió lo propio con las comunidades nativas en 1974, en la actualidad la mayoría no cuenta con un reconocimiento formal del derecho de propiedad de sus tierras. Cerca de 4.100 comunidades en la Costa, la Sierra y la Selva aún no logran obtener títulos de propiedad (Comunidades del Perú, 2012).

Las cifras del censo de 2007 muestran que en la región de la Sierra se concentra la mayoría de las mujeres indígenas del país, con cerca de 2,3 millones, que representan el 70,3% del total nacional. Dentro de esta región, son los departamentos de Puno (16,2%) y Cusco (12,7%) los de mayor presencia indígena femenina, seguidos por Ayacucho, Áncash, Huancavelica, Arequipa y Apurimac, con porcentajes que oscilan entre el 7,7% y el 5,3%, seguidos por los demás, con menos del 5%. También se observa que en cada uno de los departamentos de esta región hay una mayoría de mujeres indígenas sobre el total de mujeres de la DAM, especialmente en Puno, Huancavelica y Apurimac, donde el porcentaje supera el 80%, y Cusco, con más del 70%. Aunque de menor magnitud, también hay importantes contingentes de mujeres indígenas en Áncash, Arequipa y Huánuco —entre el 30% y el 45% aproximadamente— (véase el cuadro A.9).

En segundo lugar aparece la región de la Costa, con una cuarta parte del total de las mujeres indígenas, pero claramente esto es producto de la gran concentración en uno de sus departamentos, Lima, donde reside el 19,9% de ellas. No obstante, allí las mujeres indígenas solo representan el 15,1% en relación con el total de las mujeres de esa DAM. En cambio, en los departamentos de Tacna y Moquegua, con mucha menor proporción de mujeres indígenas respecto del total nacional (1,6% y 0,8%), ellas tienen un impacto mucho mayor a nivel departamental, con más del 30% del total de las mujeres de las respectivas DAM. En la región de la Selva solo reside el 4% del total de las mujeres indígenas del Perú. Sin embargo, hay departamentos en los que, aunque hay una escasa población indígena respecto del total nacional (1% y menos), las mujeres indígenas tienen un impacto significativo a nivel departamental, como en Madre de Dios, Amazonas y Ucayali (véase el cuadro A.9).

Según el censo de 2007 existirían en el Perú un 83% de hablantes Quichua o Quechua, un 10,9% de Aymara, un 1,7% de Asháninka y un 4,1% de personas que hablan otras lenguas, con el castellano como la segunda en uso[8]. La familia lingüística Quichua, que se ubica principalmente en la zona de la Sierra, está conformada por tres etnias: Quichua, Lamas y Kichwaruna. Es importante destacar que los Quichua constituyen un pueblo transfronterizo entre el Perú, Chile, la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia (Inga) y el Ecuador (Kichwa). La familia Aymara se localiza principalmente en el sur del Perú, en los departamentos de Puno, Tacna, Moquegua y Arequipa, y en toda la zona lacustre. Finalmente, los Asháninka viven dispersos en un vasto territorio que comprende los departamentos de Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco y Ucayali, principalmente a orillas de los ríos.

En 2007 también se realizó en el Perú el segundo censo de comunidades indígenas de la Amazonía peruana, aplicado en 1.786 comunidades nativas amazónicas, que recogió información sobre 51 etnias de las 60 existentes en la selva, en su mayoría pertenecientes a los pueblos Asháninka (26,6%) y Awajún (16,6%). La Amazonía peruana comprende los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, y parte de los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Huancavelica, La Libertad, Pasco, Piura, Puno, Ayacucho, Junín, Cusco, San Martín y Huánuco.

Debido al centralismo económico y político dominante y el consiguiente abandono de las zonas rurales, durante las últimas décadas la población indígena se ha trasladado de manera intensa hacia las grandes ciudades, donde habita en condiciones de suma pobreza (COPPIP, 2003), por lo que no llama la atención el alto porcentaje de población que habla una lengua indígena en el departamento de Lima.

Por último, en el Uruguay es la región Metropolitana la que concentra la mayor parte de las mujeres indígenas, con un 64,4% respecto del total del país; Montevideo y Canelones son los departamentos que acaparan más de la mitad de ellas. La región que le sigue en importancia es la Norte, con el 18,7% de las mujeres indígenas del país, principalmente concentradas en los departamentos de Salto, Tacuarembó y Rivera. En orden decreciente se encuentran las regiones Este, Litoral y Centro Sur. El Uruguay parece ser el único de los países analizados en el que la distribución de las mujeres indígenas y no indígenas no presenta diferencias significativas, puesto que registra órdenes de magnitud similares en todas las regiones, e incluso a nivel departamental. Por otra parte, si se analiza el peso de las mujeres indígenas sobre el total de mujeres de cada departamento, se advierte que se encuentra por debajo del 10% en todos ellos (véase el cuadro A.10).

Antes de la llegada de los españoles vivían en el territorio uruguayo el Charrúa y otros pueblos indígenas. Luego de la fundación de la ciudad de Montevideo los charrúas se desplazaron hacia el norte, absorbiendo a los otros pueblos y quedando prácticamente confundidos con ellos, por lo que usualmente se ha designado con su nombre a todos estos grupos. De todas maneras se cree que, dada la invisibilidad que ha afectado a la población indígena en el país, existe un grave problema de reconocimiento y negación de la identidad étnica (Buchelli y Cabella, 2010), que probablemente se vaya superando en el futuro, debido a la revitalización de los movimientos indígenas, especialmente el del pueblo Charrúa.

3. La migración interna

El tema de la migración interna de los pueblos indígenas, y particularmente de las mujeres indígenas, ha comenzado a recibir atención solo recientemente en las investigaciones sobre tendencias y causas de las migraciones. Diversos estudios han puesto de manifiesto que las razones de la migración de la población indígena desde sus territorios de origen se relacionan con aspectos socioeconómicos de nivel global derivados de las desventajosas condiciones de vida que afectan a la ruralidad latinoamericana, agravadas por los efectos de las crisis económicas, las políticas gubernamentales de

[8] El criterio de identificación de la población indígena en los dos últimos censos peruanos ha sido la lengua materna (Del Popolo, 2008a).

abandono de las áreas rurales y de los grupos sociales que las habitan (Duarte y Coello, 2007; Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 2008; Lara, 2009; Griffith, 2009). Dentro de estos, los pueblos indígenas son los más vulnerados y sobre ellos cae todo el peso de los factores estructurales: "El avance del modelo exportador agrícola dejó a la población rural indígena sin los derechos básicos de la tierra y de la producción de sus propios alimentos […] por la falta de una distribución justa de la tierra y de la restitución de territorios indígenas, que deja a las comunidades directamente expuestas a las situaciones de migración" (UNIFEM, 2010).

Es un hecho ampliamente conocido que la pobreza, la escasez de servicios del Estado y las malas condiciones de vida son factores endémicos en las zonas rurales de América Latina. Sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas se trata de un empobrecimiento originado sobre todo por el despojo sistemático de sus tierras. Los intereses económicos de la conquista supusieron la apropiación de territorios indígenas y sus riquezas, así como el desplazamiento de estos pueblos hacia áreas específicas, por lo general de menor calidad productiva. Luego, el proceso de colonización hacia los llamados "espacios vacíos", emprendido por los Estados en el siglo XIX por motivos principalmente geopolíticos, provocó nuevamente la invasión y el despojo de estos territorios. Los procesos de poblamiento hacia el interior de cada país ocurridos con posterioridad, en los que a los factores geopolíticos y económicos se sumaron los demográficos y regionalistas, fueron acompañados de una diversificación de la estructura económica que propició la conformación de asentamientos urbanos. Esto condujo a una reconfiguración de la distribución espacial de la sociedad hegemónica y consolidó, a la vez, la apropiación de espacios indígenas, de sus tierras y recursos naturales (Del Popolo, 2008b). De alguna manera, los conflictos territoriales actuales entre indígenas y colonos rurales no indígenas son una de las nefastas secuelas de este proceso.

Asimismo, durante las últimas dos décadas del siglo XX, a partir de la consolidación de las economías de mercado y las profundas transformaciones estructurales de los Estados, las tierras indígenas nuevamente han sido afectadas por el creciente avance de proyectos de desarrollo, como represas, autopistas, puentes, extracción minera, explotación maderera a gran escala, exploración y extracción de petróleo, entre otros (Deruyttere, 1997; Stavenhagen, 2006; IWGIA, 2006). Esto ha producido invasiones, despojos y consecuentes migraciones de personas indígenas (Daes, 2001; OIM, 2005, citados en CEPAL, 2007). Unido a lo anterior, la crisis de subsistencia por la que atraviesan muchos de los pueblos indígenas también provoca la migración desde sus comunidades de origen y, aunque la económica no constituye la única dimensión que influye en la movilidad territorial, sí se puede decir que es la principal fuerza modeladora de la distribución espacial.

En el caso particular de las mujeres se agregan una serie de factores que las impulsan a migrar y alejarse de sus comunidades. Entre ellos se encuentran la alta mortalidad materna e infantil, la violencia intrafamiliar, la necesidad de escapar de la autoridad paterna y el control familiar, de acceder a empleos remunerados, disponer de ingresos propios, ser independientes, acceder a la educación, a los beneficios de la vida en las ciudades y a mejores oportunidades de desarrollo personal. En muchos casos, como se ha señalado respecto de México, el hecho de ser viudas, madres solteras o haber sido abandonadas por el cónyuge impulsa a las mujeres a buscar nuevas posibilidades para sus vidas (Sánchez Gómez y Barceló Quintal, 2007).

La ronda de censos de 2000 brindó la oportunidad estadística de contar con mediciones concretas de la migración interna e internacional de los pueblos indígenas, reconociendo que las personas indígenas están presentes además en todos los tipos de movilidad territorial: permanente, temporal, cíclica, pendular, estacional o de retorno (CEPAL, 2007; Del Popolo y Ribotta, 2011), dependiendo de la edad, el sexo, los factores de expulsión de las zonas de origen y los de atracción de las de destino. Al contar ahora con nueva información, cabe preguntarse acerca de la propensión a migrar de las mujeres indígenas en relación con otros grupos, tales como sus contrapartes masculinas o la población no indígena. La mirada que ofrecemos en este apartado se centra en la migración

interna reciente —aquella que ocurrió en los 5 años previos al censo— entre divisiones administrativas mayores[9].

De acuerdo con los últimos censos, se observa que la propensión a migrar de hombres y mujeres no arroja diferencias significativas, con independencia de su condición étnica, al menos cuando se trata del cambio de residencia entre DAM. Las cifras incluso son levemente superiores en el caso de los hombres en la mayor parte de los países, con diferencias relativas por sexo algo más acentuadas entre los pueblos indígenas de Costa Rica y Panamá (véase el gráfico 11). Los datos también permiten apreciar que las mujeres y hombres indígenas migran relativamente menos que las personas no indígenas, aunque se aprecian excepciones en Panamá y el Uruguay. Estos resultados están asociados a los vínculos que tienen los pueblos y mujeres indígenas con el territorio; la contracara la ilustra Panamá, donde factores ligados a la pobreza material y la falta de oportunidades en las comarcas mantienen una constante migración hacia otras provincias del país, hecho que también se observó con los censos de 2000 (Rodríguez, 2007).

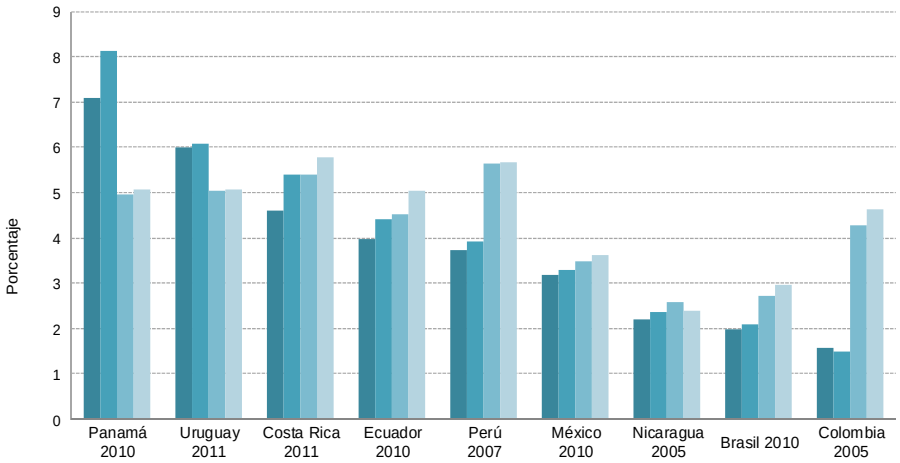
En cuanto a las mujeres indígenas, se aprecia que en Panamá un 7,1% cambió su residencia desde su lugar de origen hacia otra provincia entre 2005 y 2010; en el otro extremo —por sus valores— se encuentra Colombia, con un porcentaje de mujeres migrantes del 1,6%, aunque habrá que esperar a que este país realice sus censo en esta década para examinar cuál ha sido la tendencia. Los países donde las mujeres indígenas tienen mayor movilidad entre las DAM han sido, en orden decreciente, Panamá, el Uruguay y Costa Rica, que son los que a su vez poseen un menor número de población indígena. Por su parte, aquellos en los que las mujeres tienen un más bajo porcentaje de migrantes internas son Colombia (1,6%), el Brasil (2%) y Nicaragua (2,2%). Finalmente, en una situación intermedia se encuentran el Ecuador y los dos países con una cantidad significativa de mujeres indígenas: México y el Perú —todos ellos entre el 3% y el 4%. En valores absolutos, los nueve países estudiados aportan un total de 408.439 mujeres migrantes internas entre DAM, considerando los 5 años previos a cada censo, de las cuales 353.774 (el 87%) son mexicanas y peruanas, debido al importante peso de la población indígena en estos países, aunque las fechas censales no son totalmente comparables (véase el gráfico 11).

Si bien las comparaciones entre los censos de 2000 y 2010 deben tomarse con cierta precaución, por los posibles cambios en la autoidentificación étnica descriptos en apartados previos, el gráfico 12 muestra tres patrones en las tendencias migratorias. Por una parte, en el Brasil y Panamá la migración interna reciente ha disminuido tanto en las mujeres como en los hombres indígenas; por el contrario, el Ecuador y México muestran una tendencia al aumento, aunque leve, y finalmente en Costa Rica el porcentaje de mujeres indígenas migrantes se redujo un poco entre los censos de 2000 y 2011, pero se incrementó el de los hombres indígenas. Por lo tanto, habrá que esperar a contar con los resultados del resto de los países de la región para examinar si se está produciendo o no una aceleración de las migraciones y profundizar el análisis a escalas territoriales menores, por ejemplo a nivel de municipios, definiendo los lugares de origen más acordes con los límites de los territorios indígenas.

Junto con ello, es preciso sistematizar estudios cualitativos y etnográficos que permitan una mejor comprensión de estos procesos. Las decisiones sobre quiénes migran dentro de una comunidad indígena están ligadas a las diversas formas de organización social de los pueblos y no se limitan al espacio individual y familiar. Por otro lado, una parte de estas migraciones se da precisamente con todo el grupo familiar, y por ende las diferencias por sexo se estrechan.

[9] El censo también permite cuantificar la migración de toda la vida, construir tipologías de migrantes y caracterizarlos sociodemográficamente; además, hace posible analizar la migración internacional y caracterizar a estos migrantes en los países de destino. Sin embargo, escapa a los propósitos de este estudio la profundización del análisis de las migraciones de las mujeres indígenas; de todos modos, se llama a utilizar las bases de datos censales de la nueva ronda con este propósito.

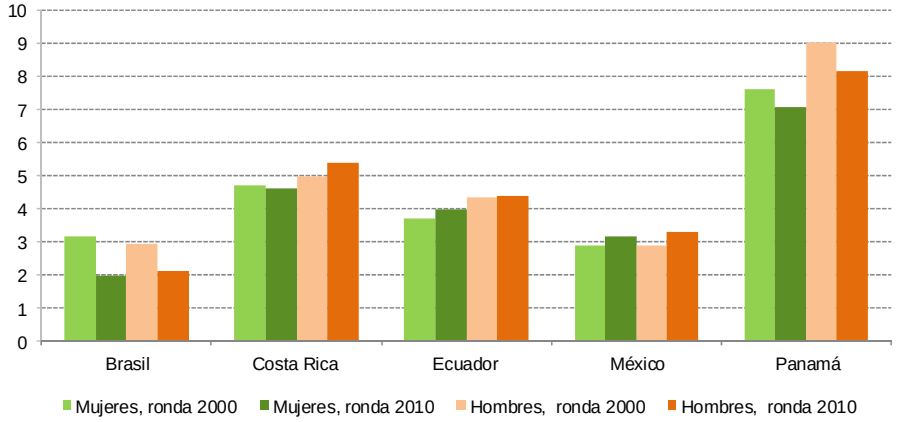
GRÁFICO 11
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): PORCENTAJE DE MIGRANTES INTERNOS ENTRE DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES (DAM) EN LOS 5 AÑOS PREVIOS AL CENSO, SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2010



	Panamá 2010	Uruguay 2011	Costa Rica 2011	Ecuador 2010	Perú 2007	México 2010	Nicaragua 2005	Brasil 2010	Colombia 2005
Indígenas Mujeres	7,08	6,00	4,61	3,96	3,73	3,17	2,20	1,98	1,57
Indígenas Hombres	8,13	6,08	5,38	4,40	3,91	3,29	2,36	2,09	1,48
No indígenas Mujeres	4,96	5,04	5,38	4,51	5,63	3,48	2,58	2,72	4,27
No indígenas Hombres	5,07	5,08	5,78	5,04	5,67	3,63	2,40	2,96	4,63

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

GRÁFICO 12
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PORCENTAJE DE MIGRANTES INTERNOS INDÍGENAS ENTRE DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES (DAM) EN LOS 5 AÑOS PREVIOS AL CENSO, SEGÚN SEXO, CENSOS DE LAS DÉCADAS DE 2000 Y 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

a. ¿Desde dónde y hacia dónde migran las mujeres indígenas según las divisiones administrativas mayores?

A continuación se presentan las principales áreas de expulsión de las mujeres indígenas migrantes en los 5 años previos al censo, considerando las divisiones administrativas mayores (DAM). Para ello se toman los mayores saldos netos migratorios según estas divisiones geográficas, en términos absolutos —es decir, la diferencia entre inmigrantes y emigrantes, que puede ser positiva cuando son más las mujeres que llegan respecto de las que se van, o negativa cuando ocurre lo contrario[10].

En el cuadro 8 se observa como comportamiento estilizado que las provincias o departamentos de mayor atracción para las mujeres indígenas coinciden con aquellos de mayor desarrollo relativo dentro de cada país y que además contienen a las grandes metrópolis u otras ciudades de importancia nacional, como son los casos de São Paulo y el Distrito Federal en el Brasil, Bogotá en Colombia, Quito y Guayaquil en el Ecuador, Managua en Nicaragua, Ciudad de Panamá en Panamá y Lima y Arequipa en el Perú. Junto con ello, se constata una tendencia de las mujeres indígenas a privilegiar áreas geográficas cercanas a sus territorios de origen, más allá de su grado de desarrollo; tal es el caso de Guanacaste, Alajuela y Puntarenas en el caso de Costa Rica; Pastaza en el del Ecuador; Hidalgo y Quintan Roo en México y Bocas del Toro en Panamá, por citar algunas.

Como tendencia general, las áreas de expulsión se corresponden con zonas asociadas a los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, que en algunos casos muestran una situación preocupante, como sucede en Panamá: en los 5 años previos al censo, la Comarca Kuna Yala perdió un 13% de las mujeres indígenas como resultado de la migración; en la Comarca Ngöbe-Buglé esta pérdida representó un 5%. Se ha señalado que, en general, la emigración de la población kuna, ngöbe o emberá hacia la ciudad de Panamá o a sus zonas cercanas constituye “un factor de aculturación y pérdida de sus propios valores y costumbres por la búsqueda de mejores condiciones de vida, ya que no encuentran respuestas ni económicas, ni sociales ni educativas en sus lugares de origen” (Quintero, s/f). Además, suelen permanecer “en áreas empobrecidas y con altos índices de criminalidad, drogas, prostitución y bandas delincuenciales” (Davis Villalba, 2009).

En algunos casos, las áreas que albergan las ciudades capitales son las que, a su vez, se encuentran entre las principales expulsoras, como San José en Costa Rica, el Distrito Federal en México, Managua en Nicaragua y Montevideo en el Uruguay. En relación con estos casos, se ha constatado que “la causa de tal condición no radica en la pobreza ni la marginación históricas, sino en algunas transformaciones urbanas y metropolitanas relativamente conocidas (cambios en el uso del suelo, agotamiento del espacio urbanizable, aumento de los costos de la vivienda en zonas céntricas, políticas de vivienda social basadas en la construcción periférica y menor control de las ‘invasiones’ en la periferia, entre otros), cuya consecuencia directa es la expulsión de residentes hacia la periferia de la ciudad y el desincentivo para la llegada masiva de inmigrantes por lo que tales flujos se reorientan a la periferia” (Rodríguez y Busso, 2009).

Por otra parte, también hay migraciones atraídas por el desarrollo agroindustrial desde zonas rurales más deterioradas hacia otras de mayor desarrollo —principalmente en el sector agroexportador. Así, por ejemplo, una parte importante de la migración indígena de las dos últimas décadas en Costa Rica se asocia a la exportación y producción de café; en relación con esto, se ha generado un modelo migratorio de tipo familiar hacia las zonas rurales, principalmente asociado al pueblo Ngöbe.

---

[10] Se podría realizar un análisis complementario desde el punto de vista relativo. Es decir, puede que una división administrativa mayor sea expulsora por la cantidad de mujeres indígenas que emigran, pero que ello no represente un porcentaje importante desde el punto de vista de la cantidad de mujeres indígenas que viven en dicha DAM. Por el contrario, puede darse el caso en el que la emigración de mujeres indígenas sea pequeña desde el punto de vista absoluto (o de la cantidad de mujeres), pero tenga un impacto muy alto en la DAM de origen en términos proporcionales.

También se constatan migraciones hacia ciudades pequeñas o medianas que pueden constituir un paso intermedio para la migración hacia las grandes urbes o hacia otros países. En el caso de México, el estado de Nuevo León —ubicado en la frontera norte— es uno de los que más ha ganado población indígena femenina por efecto de la migración reciente, con cerca de 5.000 mujeres con esta condición étnica, que representan un 13% de las mujeres indígenas de dicho estado; esta movilidad responde a una dinámica vinculada con el mercado estadounidense. La situación en México ilustra claramente que la migración indígena tiene destinos de diversa índole. Además de los tradicionales del Distrito Federal y el estado de México, se observa una importante movilidad hacia complejos agroindustriales del norte y oeste del país, zonas frutícolas y hortícolas orientadas a la exportación, ciudades medias y pequeñas en zonas fronterizas y regiones turísticas, como lo demuestra la magnitud de mujeres indígenas migrantes hacia el estado de Quintana Roo, donde se insertan en una variedad de actividades (Lara, 2009). Sin embargo, así como ocurre en otros países de la región, las condiciones en que esta movilidad se lleva a cabo implican precariedad, inseguridad y, en muchos casos, abuso.

La migración de mujeres indígenas hacia las ciudades es un fenómeno que amerita atención, por las consecuencias muchas veces negativas en sus condiciones de vida. En el Brasil, según la FUNAI, la migración indígena hacia las ciudades es preocupante porque "al llegar a los nuevos territorios encuentran dificultades para asentarse y terminan viviendo en favelas", sitios pobres, precarios y sin seguridad (Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas, 2010). Similar situación se produce en Costa Rica, donde las mujeres indígenas son víctimas de la extrema pobreza y se "ven forzadas a pedir dinero en las calles de las ciudades como San José, Heredia y Alajuela" (Varas, 2009).

CUADRO 8
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): PRINCIPALES SALDOS MIGRATORIOS NETOS POSITIVOS Y NEGATIVOS POR DIVISIÓN ADMINISTRATIVA MAYOR (DAM) EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN INICIAL DE MUJERES INDÍGENAS, 5 AÑOS ANTERIORES AL ÚLTIMO CENSO, ALREDEDOR DE 2010

Países	DAM	Total mujeres indígenas	Saldo migratorio neto	
			Número	Porcentaje[a]
Brasil, 2005-2010				
Mayores saldos netos negativos	Bahía	28 344	-397	-1,40
	Pará	18 847	-343	-1,82
	Rio Grande do Sul	16 748	-215	-1,28
	Maranhão	17 122	-175	-1,02
Mayores saldos netos positivos	Santa Catarina	8 125	330	4,06
	São Paulo	23 695	326	1,38
	Espírito Santo	4 702	192	4,08
	Distrito Federal	3 755	189	5,03
Colombia, 2000-2005				
Mayores saldos netos negativos	Cauca	121 920	-808	-0,66
	La Guajira	141 953	-459	-0,32
	Putumayo	21 958	-407	-1,85
	Tolima	27 400	-281	-1,03
Mayores saldos netos positivos	Valle del Cauca	11 260	743	6,60
	Bogotá	7 508	600	7,99
	Cundinamarca	3 688	306	8,30
	Sucre	40 535	293	0,72

(continúa)

Cuadro 8 (continuación)

Países	DAM	Total mujeres indígenas	Saldo migratorio neto	
			Número	Porcentaje[a]
		Costa Rica 2006-2011		
Mayores saldos netos negativos	San José	9 742	-294	-3,02
	Limón	11 522	-16	-0,14
	-	-	-	-
	-	-	-	-
Mayores saldos netos positivos	Guanacaste	4 616	144	3,12
	Heredia	2 066	98	4,74
	Alajuela	3 381	51	1,51
	Puntarenas	10 749	16	0,15
		Ecuador, 2005-2010		
Mayores saldos netos negativos	Chimborazo	81 051	-3 482	-4,30
	Cotopaxi	41 282	-1 507	-3,65
	Imbabura	47 441	-780	-1,64
	Bolívar	21 054	-673	-3,20
Mayores saldos netos positivos	Pichincha (Quito)	62 507	4 585	7,34
	Guayas (Guayaquil)	19 906	1 487	7,47
	Azuay	8 436	306	3,63
	Pastaza	14 028	266	1,90
		México, 2005-2010		
Mayores saldos netos negativos	Distrito Federal	246 027	-21 882	-8,89
	Chiapas	703 878	-8 046	-1,14
	Guerrero	356 459	-4 050	-1,14
	Sinaloa	58 449	-2 696	-4,61
Mayores saldos netos positivos	Quintana Roo	183 917	8 147	4,43
	Hidalgo	370 133	6 156	1,66
	Querétaro	123 297	5 761	4,67
	Nuevo León	36 931	4 921	13,32
		Nicaragua, 2000-2005		
Mayores saldos netos negativos	Matagalpa	15 241	-625	-4,10
	Masaya	10 052	-430	-4,28
	RAAS	33 118	-226	-0,68
	Boaco	564	-173	-30,67
Mayores saldos netos positivos	RAAN	74 514	1,215	1,63
	Managua	6 244	67	1,07
	Rivas	4 768	62	1,30
	Madriz	13 830	47	0,34
		Panamá, 2005-2010		
Mayores saldos netos negativos	C. Ngöbe Buglé	66 469	-3 356	-5,05
	C. Kuna Yala	16 394	-2 168	-13,22
	Darién	6 838	-743	-10,87
	C. Emberá	3 721	-90	-2,42
Mayores saldos netos positivos	Panamá	23 896	4 961	20,76
	Bocas del Toro	30 160	815	2,70
	Veraguas	3 260	241	7,39
	Colón	2 645	212	8,02

Cuadro 8 (conclusión)

Países	DAM	Total mujeres indígenas	Saldo migratorio neto	
			Número	Porcentaje[a]
		Perú, 2002-2007		
Mayores saldos netos negativos	Puno	487 419	-8 951	-1,84
	Huancavelica	170 603	-6 875	-4,03
	Cusco	376 364	-6 093	-1,62
	Apurimac	159 243	-4 513	-2,83
Mayores saldos netos positivos	Lima	563 171	27 602	4,90
	Arequipa	158 313	6 722	4,25
	Tacna	44 830	2 882	6,43
	Const. del Callao	43 524	2 485	5,71
		Uruguay, 2006-2011		
Mayores saldos netos negativos	Montevideo	13 908	-185	-1,33
	Artigas	1 406	-146	-10,38
	Tacuarembó	2 573	-64	-2,49
	Rivera	1 621	-47	-2,90
Mayores saldos netos positivos	Canelones	5 898	361	6,12
	Maldonado	1 662	97	5,84
	San José	964	45	4,67
	Colonia	635	29	4,57

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

[a] Migración neta de mujeres indígenas de la DAM dividida por el total de mujeres indígenas de dicha DAM, por 100.

Por otra parte, algunos estudios etnográficos han puesto de manifiesto aspectos relevantes de la inserción de los pueblos indígenas en los centros urbanos brasileros, tales como “la manutención y el ejercicio de sus identidades específicas, el acceso y demarcación de áreas urbanas donde residen y técnicas de supervivencia e inserción laboral en las ciudades en que viven” (Silva E. Souza, 2011). En todos los casos, sin embargo, “la solidaridad grupal del movimiento migratorio se manifestó en la intensa activación de las redes sociales tribales de lazos diversos lo que destaca la importancia de las redes sociales y de las relaciones de parentesco para el mantenimiento de la comunidad y la incorporación de nuevos miembros” (Silva E. Souza, 2011). También se ha señalado que las migraciones de los indígenas tienen por causas, en gran medida, el *boom* del agronegocio; la exportación de soja; la gran corrupción, que permite la tala de grandes áreas forestales; problemas de tierras; la desmesurada agresión al medio ambiente provocada por las compañías mineras, lo que está generando graves problemas de supervivencia a estos pueblos.

Dentro de las principales áreas expulsoras de mujeres indígenas en Colombia se encuentran aquellas asociadas al conflicto armado. Según el la Oficina del ACNUR en Colombia (2006), este país es uno de los que tiene las más graves situaciones de desplazamiento del mundo y el conflicto armado amenaza “la diversidad étnica y cultural del país, especialmente en algunas comunidades muy vulnerables”. La presencia de los grupos armados en los territorios ancestrales ha alterado sus modos tradicionales de existencia y ha puesto a algunas comunidades en riesgo de extinción. Por su parte, la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia) ha señalado que “los principales factores que han desencadenado este proceso (migración forzada) han sido, por un lado, el agotamiento de las tierras de los resguardos y, por el otro, el desplazamiento forzado causado por las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario que han tenido que padecer” (Naciones Unidas, 2011). En diversas instancias se ha advertido que el desplazamiento forzado no solo produce la pérdida de los territorios ancestrales, la fractura de las estructuras

familiares y la erosión de los referentes culturales, sino que muchas veces termina en una pobreza y marginalidad extremas, confundiéndose con el tráfico de personas y la mendicidad en las calles de Bogotá, como ocurre, por ejemplo, con grupos de mujeres indígenas (Oficina del ACNUR en Colombia, 2006; Ramírez Boscán, 2009).

En Nicaragua, las zonas típicas de atracción han sido Managua y la macrorregión del Atlántico (RAAS, RAAN y San Juan), que son áreas de frontera agrícola con valiosos recursos naturales. Pese al reconocimiento legal de la autonomía de las regiones atlánticas, la presión externa por sus recursos naturales y su carácter de frontera agrícola han deteriorado aún más la situación de los pueblos indígenas que residen en ellas. Esto se debe a que se ha permitido una situación generalizada de ocupación y usurpación permanente de las tierras de los pueblos indígenas y comunidades étnicas por parte de colonos no indígenas procedentes de otras regiones del país, empresas particulares y del mismo Estado, lo que ha llevado además a una explotación irracional de los recursos (Cunningham Kain, 2006; CEJUDHCAN, 2013).

Frente a los aspectos positivos que pueden reconocerse en torno a la migración, existe consenso en que este no puede ser el camino obligado para que los pueblos y las mujeres indígenas mejoren sus condiciones de vida. Las transformaciones de los modelos económicos han tenido y tienen repercusiones importantes en las actividades productivas y están generando cambios profundos en los pueblos indígenas, que afectan directamente a las y los jóvenes de esta condición étnica. Junto con el aumento de la migración, se observa también un incremento generacional del trabajo asalariado, fenómeno que implica que las y los jóvenes comienzan a desplazarse desde economías familiares agrícolas o ganaderas típicas de las zonas rurales hacia otras ramas de la economía, o bien permanecen en el sector primario pero como mano de obra en industrias agroexportadoras, sembradíos, entre otras posibilidades. De esta manera, se incrementa el proceso de proletarización, con opciones desiguales entre hombres y mujeres jóvenes indígenas —estas últimas se insertan principalmente en el servicio doméstico—, e inequidades significativas respecto a otros grupos étnicos, pues perciben los salarios más bajos y trabajan en condiciones muchas veces inhumanas. En síntesis, se advierte una variedad de situaciones respecto a las magnitudes, itinerarios, causas y consecuencias de la migración de las mujeres indígenas en la región, fenómeno al que deben prestar atención las políticas públicas, en conjunto con los pueblos y mujeres indígenas.

IV. Autonomía física: los derechos reproductivos y la lucha contra la violencia

Tal como señala el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, la autonomía física se expresa en dos dimensiones que dan cuenta de problemáticas sociales relevantes en la región: el respeto de los derechos reproductivos de las mujeres y la violencia de género, las que contribuyen a perpetuar las desigualdades de género y la falta de cumplimiento de los derechos humanos. Mediante sus organizaciones, las mujeres indígenas han ido incorporando estas problemáticas en sus agendas cada vez con mayor fuerza, y han establecido sus propios diagnósticos y propuestas.

Recientemente, en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, los países de América Latina y el Caribe acordaron: "Garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas, incluidos los derechos sexuales y derechos reproductivos, así como el derecho a sus propias medicinas tradicionales y sus prácticas de salud, sobre todo en lo que se refiere a la reducción de la mortalidad materna e infantil, considerando sus especificidades socioterritoriales y culturales, así como los factores estructurales que dificultan el ejercicio de este derecho", y "[a]doptar las medidas necesarias, en conjunto con los pueblos indígenas, para garantizar que mujeres, niños, niñas y adolescentes y jóvenes indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación, y tomar medidas para asegurar la restitución de derechos" (CEPAL, 2013c). En los apartados que siguen se abordarán algunos aspectos de estas dimensiones.

A. Los derechos reproductivos de las mujeres indígenas: algunos insumos para avanzar en su cumplimiento

1. ¿Cuáles son los estándares internacionales?

Varias declaraciones y acuerdos internacionales[11] hacen hincapié en la necesidad de abordar las cuestiones relativas a la salud desde una perspectiva holística, teniendo en cuenta el bienestar

[11] Entre ellos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), la Declaración del Milenio, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Plataforma de Acción de Beijing y sus revisiones quinquenales. El tema está también incluido en los consensos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de

emocional, físico y social, y en la de reconocer los vínculos existentes entre la salud y otras prioridades como la educación, la paz, el medio ambiente y la productividad económica. Asimismo, advierten que los Estados deben considerar la salud de las jóvenes y mujeres indígenas como uno de sus ámbitos de acción más relevantes.

La salud es el derecho de una persona o un pueblo de realizar sus aspiraciones y satisfacer sus necesidades orientadas a lograr el bienestar o el "buen vivir". Cuando se trata de la salud de las mujeres indígenas, no se puede obviar su dimensión colectiva; en este sentido, debe considerársela una cuestión integral y holística, que incumbe a todos los miembros de la comunidad e incluye dimensiones físicas, sociales, mentales, ambientales y espirituales (CEPAL, 2008).

Actualmente, en muchas zonas del mundo, pueblos y mujeres indígenas están sufriendo debido al alarmante deterioro de las condiciones de salud de sus comunidades. El acceso insuficiente y limitado a los servicios sanitarios, la falta de planteamientos de atención de la salud culturalmente adecuados, la carencia de clínicas que ofrezcan servicios de extensión en zonas apartadas y el empeoramiento de la calidad del aire, el agua y la tierra a causa de un desarrollo industrial descontrolado, son solo unos pocos de los factores que contribuyen a este deterioro (Naciones Unidas, 2004b, párrafo 88).

A su vez, los cambios en las instituciones sociales, culturales y políticas tradicionales han conducido, en muchas ocasiones, a la pérdida de prácticas y conocimientos médicos —incluyendo plantas y animales de uso terapéutico— que eran esenciales para garantizar la salud de estos pueblos, y que hoy resienten su efectividad en las generaciones más jóvenes.

Al respecto, el artículo 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que: "1. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud. 2. Las personas indígenas tienen derecho a disfrutar por igual del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente la plena realización de este derecho" (Naciones Unidas, 2007).

Recientemente, algunas agencias de las Naciones Unidas han impulsado varias iniciativas para comprender la particularidad cultural de las prácticas relacionadas con la salud sexual y reproductiva de los pueblos y mujeres indígenas. El UNFPA ha liderado estas acciones, y ha apoyado procesos de aplicación de modelos, programas y estrategias de salud reproductiva con una perspectiva intercultural, para hacer frente a problemas como la elevada tasa de mortalidad materna, las prácticas nocivas y la propagación del VIH/SIDA entre las mujeres indígenas (Naciones Unidas, 2008).

El movimiento de mujeres indígenas de América Latina, por su parte, ha planteado la necesidad de construir mecanismos de participación e inclusión de las mujeres y los pueblos indígenas, que garanticen servicios pertinentes y óptimos, en particular para los jóvenes, y que hagan posible encarar los problemas de acceso y calidad de los servicios de salud integral y reproductiva, para disminuir desde un enfoque intercultural la falta de consideración lingüística, el trato discriminatorio, el desconocimiento de los recursos y valores humanos y culturales de las familias indígenas y la carencia de "calidad humana" de parte del personal de los establecimientos (Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, 2004).

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas también ha sumado su voz a este andamiaje del derecho internacional para la protección de la salud, en particular la sexual y reproductiva, recomendando en su tercer período de sesiones que todas las entidades competentes de las Naciones Unidas —en especial la Organización Mundial de la Salud (OMS), el UNICEF y el

América Latina y el Caribe, y recientemente en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, acordado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe.

UNFPA—, las organizaciones regionales de salud y los gobiernos: "Incorporen plenamente el principio de que la salud es un derecho humano fundamental en todas las políticas y programas sobre salud, fomenten los enfoques de la salud basados en los derechos, incluidos los derechos consagrados en tratados, el derecho a recibir servicios culturalmente aceptables y adecuados y los derechos reproductivos de las mujeres indígenas, y pongan fin a los programas de esterilización y abortos forzosos, que pueden constituir un genocidio étnico" (Naciones Unidas, 2004b, párrafo 89).

En conclusión, este apartado se desarrolla sobre la base de que el derecho a la salud, entendido como "un derecho a un sistema de salud eficaz e integrado, que abarque la atención de la salud y los determinantes subyacentes de la salud, y que responde a las prioridades nacionales y locales y es accesible para todos" (Naciones Unidas, 2006), es clave para las mujeres indígenas de todo el mundo si se busca alcanzar la igualdad en un marco de respeto a las diferencias.

2. La fecundidad de las mujeres indígenas: diversidad cultural y brechas de acceso a los servicios

Como parte del proceso de transición demográfica, desde mediados de la década de 1960 la fecundidad empezó a disminuir en los países latinoamericanos: en un período de 30 años se pasó de una tasa global de fecundidad (TGF) de 6 hijos por mujer a una cercana a los 3 hijos. Actualmente, el promedio regional es de 2,2 hijos, con una evidente convergencia entre los países: en el extremo más bajo se encuentran Cuba y Costa Rica, con una fecundidad de 1,5 hijos y 1,7 hijos por mujer, respectivamente, y en el opuesto el Estado Plurinacional de Bolivia, con una TGF de 3 hijos, y Guatemala, con 3,7 hijos por mujer (CEPAL/CELADE, 2011).

Si bien el descenso ha sido generalizado y sostenido, persisten disparidades según áreas geográficas y grupos sociales. Algunos estudios previos mostraron que la fecundidad de los pueblos indígenas es sistemáticamente más alta que los promedios nacionales y del resto de la población (CEPAL, 2007; Oyarce, Pedrero y Ribotta, 2010). A partir de los datos de los nuevos censos, cabe preguntarse si estos comportamientos se mantienen y qué ha pasado con los niveles de desigualdad. El cuadro 9 y el gráfico 13 presentan las tasas de fecundidad de las mujeres indígenas y no indígenas, y permiten constatar que continúan siendo más elevadas entre las primeras. También se observa una mayor variabilidad entre las poblaciones indígenas de los distintos países, con promedios que van desde los 2,5 hijos por mujer en el Uruguay hasta los 5,1 hijos en Panamá. En Colombia y Nicaragua el promedio de hijos de las mujeres indígenas es de 4, aunque en estos casos las cifras corresponden a censos de 2005; sin embargo, el Brasil y el Ecuador estaban cercanos a estos niveles de fecundidad en 2010. En cuanto a las brechas relativas, las mayores diferencias entre las mujeres indígenas y las no indígenas se registran en el Brasil y Panamá, donde la fecundidad de las primeras al menos duplica la de las segundas; en Colombia y el Ecuador resultan un 60% y un 50% mayores respectivamente, y en el Uruguay, uno de los países con menores desigualdades sociales en el contexto de la región, es donde se perciben menos diferencias.

Por otra parte, el gráfico 13 permite constatar que hubo una reducción de los niveles de fecundidad de las mujeres indígenas, al menos en los cuatro países con datos disponibles de la ronda censal de 2010. Estas disminuciones fueron más notorias en el Ecuador y México, y en segundo lugar en Panamá; en estos tres países, además, las diferencias relativas entre las mujeres indígenas y las no indígenas también se redujeron. Si bien el Brasil registra una disminución más leve, no se descarta aquí el efecto de los cambios de "universo" derivados de la autoidentificación étnica, puesto que aumentó de manera significativa la captación de personas indígenas en las zonas rurales[12]. Según las cifras derivadas del censo del Brasil de 2000, la fecundidad de las mujeres indígenas en las áreas

[12] Los cambios en las preguntas de identificación étnica que hizo el Brasil en su censo de 2010 permitieron mejorar la calidad del registro en los territorios indígenas; sin embargo, llama la atención que en las zonas urbanas la población indígena se redujo de manera importante, por lo que cabe analizar hasta qué punto ello se asocia a una migración urbano-rural o de retorno a los territorios de origen, o bien a una "migración" en la declaración étnica.

urbanas era de 2,8 hijos por mujer, y de 6,2 hijos en el campo (SISPPI)[13]; esto implica un descenso modesto en las ciudades, según los datos de 2010, a una TGF de 2,7 hijos por mujer, pero a la vez una significativa reducción de los niveles de fecundidad de las mujeres indígenas rurales, a 4,9 hijos.

CUADRO 9
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y ZONA DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DE 2010

Países y fechas censales	Total mujeres		Zona urbana		Zona rural		Brecha relativa MI/MNI[a]		
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena	País	Urbana	Rural
Brasil, 2010	3,8	1,9	2,7	1,8	4,9	2,6	2,03	1,50	1,90
Colombia, 2005	4,0	2,5	2,9	2,3	4,4	3,5	1,60	1,27	1,25
Ecuador, 2010	3,8	2,5	2,8	2,3	4,2	2,9	1,50	1,17	1,45
México, 2010	2,8	2,1	2,4	2,0	3,4	2,7	1,32	1,18	1,29
Nicaragua, 2005	4,2	3,0	2,9	2,4	5,4	3,9	1,41	1,23	1,38
Panamá, 2010	5,1	2,3	3,6	2,1	5,8	2,9	2,21	1,67	2,01
Perú, 2007	3,1	2,5	2,4	2,3	4,2	3,9	1,25	1,07	1,10
Uruguay, 2011	2,5	2,1	2,5	2,1	2,5	2,4	1,16	1,17	1,06

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

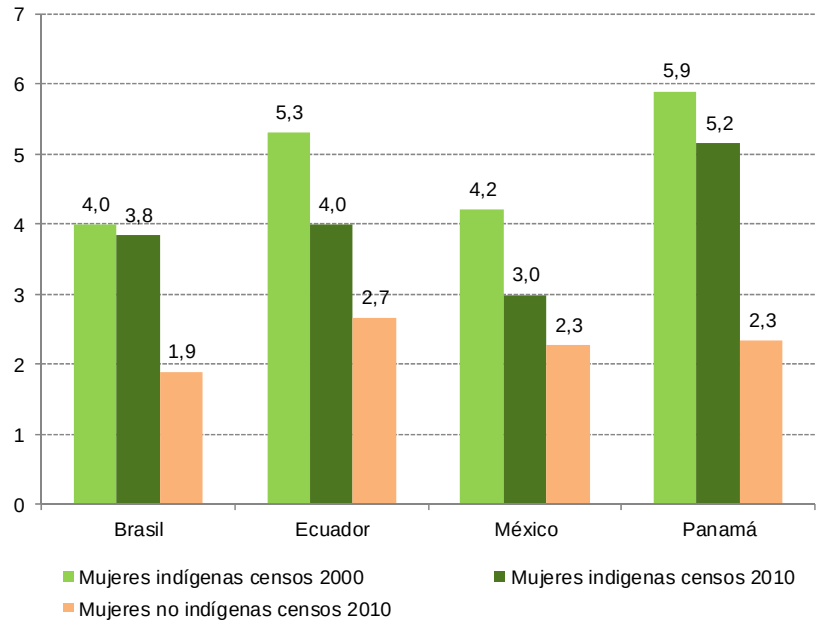
Nota: Para estimar la fecundidad se usó el método P/F de Brass sobre la base de las peguntas de hijos nacidos en el último año previo al censo; luego se les aplicó un factor de ajuste a nivel nacional, tanto para las mujeres indígenas como para las no indígenas.

[a] Cociente entre la tasa global de fecundidad de las mujeres indígenas (MI) y no indígenas (MNI).

También persisten las diferencias en el número de hijos que tienen las mujeres indígenas según el área de residencia, con la excepción del Uruguay. El rango de este indicador oscila en las zonas urbanas entre los 2,4 hijos por mujer en México y el Perú y los 3,6 hijos en Panamá, y en las áreas rurales entre los 3,4 hijos por mujer en México y los 5,8 hijos en Panamá. Por lo tanto, las brechas observadas entre las mujeres indígenas y las no indígenas a nivel nacional están sin duda afectadas por la mayor presencia de las primeras en las zonas rurales; sin embargo, estas desigualdades no desaparecen en las ciudades. En efecto, las mujeres indígenas tienen un número más elevado de hijos que las no indígenas, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, aunque las diferencias relativas son más marcadas en el campo, excepto en el Uruguay y Colombia (véase el cuadro 9).

[13] Véase el Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI), [en línea], ‹http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/›.

GRÁFICO 13
AMÉRICA LATINA (4 PAÍSES): TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD DE MUJERES INDÍGENAS, CENSOS DE 2000 Y 2010, Y DE MUJERES NO INDÍGENAS, CENSOS DE 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

Los factores que inciden en los resultados anteriores son múltiples. Tal como han planteado las organizaciones de mujeres indígenas, en el caso de sus pueblos la fecundidad debe entenderse en el contexto más amplio de su concepción del buen vivir; en ella los hijos representan la posibilidad de la reproducción biológica y cultural continuamente amenazada. La complejidad de la realidad de los diversos pueblos hace difícil generalizar la situación y posición social de las mujeres indígenas, pero al menos es sabido que en sus sistemas de vida, la complementariedad dual —según la cual todo es femenino-masculino— constituye la base fundamental para garantizar la reproducción, el crecimiento y el desarrollo en equilibrio. Asimismo, la organización social y cultural de los pueblos indígenas, que rige a su vez las relaciones de género, influye directamente en las llamadas variables intermedias o directas de la fecundidad, tales como el uso de anticonceptivos, los patrones de unión y formación de las familias, las prácticas de aborto, la duración de la lactancia, como las más relevantes.

Sin perjuicio de ello, no se puede desconocer que las cifras también esconden, en parte, las brechas en la implementación del derecho a la salud reproductiva de las mujeres indígenas, en las que intervienen factores estructurales como la discriminación histórica —expresada en mayores grados de pobreza material, bajos niveles de educación formal, residencia en zonas apartadas— que dificultan su acceso a los servicios de salud, a lo que se suma la falta de accesibilidad cultural de estos servicios. Una prueba de ello es que, si se toman los años de escolaridad de las mujeres como un *proxy* de su posición socioeconómica y, por ende, del acceso a los bienes, servicios e información, se aprecia que la fecundidad de las mujeres indígenas es más baja a mayor nivel educativo formal alcanzado (véase el cuadro 10). Mientras que entre las mujeres indígenas con menos de 4 años de estudios la fecundidad oscila en un rango de 4,5 a 6,6 hijos por mujer, entre aquellas que tienen mayor educación formal (13 años de estudio o más) es de apenas 1,2 a 2,4 hijos. Sin embargo, los niveles de fecundidad son sostenidamente más altos entre las mujeres indígenas que entre las no indígenas, aun controlando los niveles de escolaridad, sobre todo en el Brasil y Panamá. Con todo, se percibe un efecto combinado de las inequidades estructurales y las especificidades culturales.

Cabe insistir en la heterogeneidad de situaciones que se relacionan con los diversos pueblos indígenas de los que forman parte estas mujeres, quienes además no están exentas de cambios generacionales y condiciones de sobrevivencia que repercuten en sus decisiones reproductivas. Asimismo, es preciso disponer de más información, al menos aquella referida a los ideales reproductivos, la fecundidad no deseada y la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar de las mujeres indígenas. Las encuestas de demografía y salud contienen valiosos datos en esta materia, sin embargo, no todos los países incorporan la identificación de los pueblos indígenas en estos instrumentos, y los que lo hacen, en su mayoría no procesan la información de manera desagregada para las mujeres indígenas. Además, en varios países los diseños muestrales tienen limitaciones para obtener indicadores sobre las mujeres indígenas y otras variables de interés con un grado aceptable de confiabilidad.

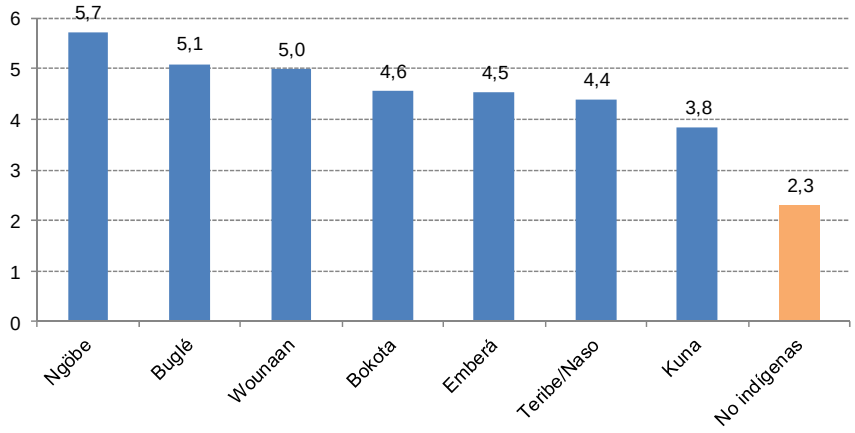
A fin de ilustrar la heterogeneidad de situaciones, el gráfico 14 presenta las tasas globales de fecundidad de las mujeres indígenas de diferentes pueblos que viven en Panamá. Mientras que las kunas tienen en promedio menos de 4 hijos, las ngöbes están cercanas a los 6 hijos. Las altas tasas de fecundidad de las mujeres indígenas, en particular en la Comarca Ngöbe-Buglé, tienen como contracara una elevada mortalidad infantil, en la niñez y materna (véase el recuadro 2). Frente a este situación, y considerando además la vulnerabilidad demográfica que se expresa, por ejemplo, en los elevados índices de feminidad en las edades productivas y reproductivas observadas en esta misma comarca (véase el recuadro 1), en un contexto de pobreza material extrema, de presión externa sobre sus territorios, violencia derivada de los conflictos socioambientales asociados a concesiones mineras e hidroeléctricas sin el consentimiento de las comunidades, ¿cuáles son las posibilidades de autonomía, bienestar e igualdad para estas mujeres? Evidentemente, es urgente la necesidad de políticas integrales e intersectoriales, que incorporen los estándares de derechos de las mujeres y los pueblos indígenas, considerando la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

CUADRO 10
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y NIVEL DE ESCOLARIDAD, ALREDEDOR DE 2010

Países y fechas censales	Años de estudio de las mujeres							
	Indígenas				No indígenas			
	0 a 3	4 a 6	7 a 12	13 y más	0 a 3	4 a 6	7 a 12	13 y más
Brasil, 2010	4,6	3,9	1,9	1,3	2,5	2,4	1,5	1,0
Colombia, 2005	5,3	3,3	2,5	2,3	3,9	3,3	2,4	1,5
Ecuador, 2010	4,9	4,2	3,9	2,4	3,9	3,5	3,2	1,8
México, 2010	4,5	3,7	2,7	1,5	3,5	3,1	2,6	1,5
Nicaragua, 2005	6,0	4,7	3,1	2,1	4,6	3,4	2,6	1,5
Panamá, 2010	6,6	5,5	4,0	1,8	3,8	3,6	2,7	1,6
Perú, 2007	5,4	4,4	2,9	2,2	4,6	4,1	3,0	2,5
Uruguay, 2011	---	3,2	2,5	1,2	---	2,9	2,2	1,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

GRÁFICO 14
PANAMÁ: TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD DE LAS MUJERES SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y PUEBLOS DE PERTENENCIA DE LAS INDÍGENAS, 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

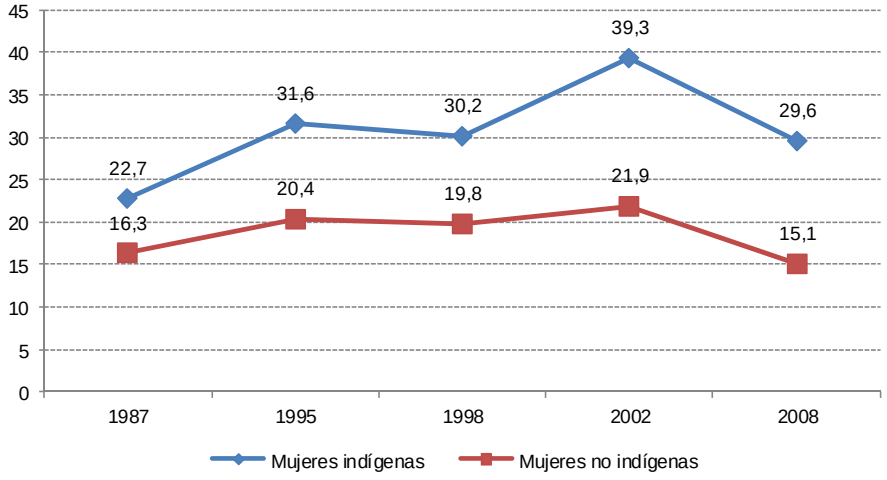
3. Planificación familiar

Sobre la base de una amplia evidencia, existe consenso respecto del hecho que la planificación familiar redunda en beneficio de la salud de las mujeres, hijos y familias, principalmente porque ofrece la posibilidad de espaciar los nacimientos y de elegir entre métodos anticonceptivos variados. Además, la utilización de anticonceptivos contribuye a la reducción de la mortalidad materna y a mejorar la salud de las mujeres, al prevenir embarazos no deseados de alto riesgo y reducir la práctica de los abortos inseguros. Adicionalmente, algunos anticonceptivos mejoran la salud de las mujeres porque disminuyen las probabilidades de trasmisión de enfermedades y las protegen contra algunas formas de cáncer y otros problemas de salud (PAHO, 2004; CEPAL, 2013a). Se argumenta, además, que el uso de estos métodos puede contribuir a mejorar la calidad de vida, pues facilita la posibilidad de tener familias más pequeñas y más sanas, con más recursos, mejor alimentación y educación. Por lo tanto, la incapacidad de satisfacer las demandas de la población en materia de anticoncepción significa privar a las mujeres de ejercer el derecho a la salud y, directa o indirectamente, limita el ejercicio de otros derechos económicos y sociales.

El Programa de Acción (PA) de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), adoptado en El Cairo en 1994, estableció entre sus objetivos que: “Todos los países deberían adoptar medidas para satisfacer las necesidades de planificación de la familia de su población lo antes posible, en todo caso para el año 2015, y deberían tratar de proporcionar acceso universal a una gama completa de métodos seguros y fiables de planificación de la familia y a servicios conexos de salud reproductiva que estén legalmente permitidos” (Naciones Unidas, 1995). Uno de los indicadores clave para dar seguimiento a este objetivo es el de la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar. La última evaluación del PA de la CIPD, realizada en 2013, mostró que la mayoría de los países de la región ha disminuido la proporción de demanda insatisfecha de planificación familiar, alcanzando valores de entre el 4,7% y el 12%, y todos con cifras por debajo del promedio mundial, que se sitúa en un 12,4% (CEPAL, 2013b). Sin embargo, unos cuatro países de la región aún presentan valores elevados, entre ellos, el Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala, en los que la demanda insatisfecha ronda el 20%. Se trata de países en los que la población es mayoritariamente indígena.

Lamentablemente, no se cuenta con datos sobre la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar de las mujeres indígenas, excepto en Guatemala[14], donde es posible constatar un descenso destacado en solo 5 años. En efecto, tal como se muestra en el gráfico 15, el indicador aumentó desde 1987 hasta 2002, cuando llegó a su máximo, con una demanda insatisfecha que alcanzaba el 39,3% de las mujeres indígenas en unión, pero en 2008 experimentó un descenso hasta el 29,6%. Sin embargo, dado que la reducción fue aún mayor en las mujeres no indígenas, las desigualdades étnicas se incrementaron, y estaban próximas al doble por esa misma fecha. En el caso de México, un estudio realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres revelaba que el 28,7% de las hablantes de lenguas indígenas tenía una demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos, porcentaje tres veces mayor que el registrado por las no hablantes de estas lenguas (8,2%), según la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva (ENSAR) de 2003 (INMUJERES, 2009). Además, estas cifras esconden desigualdades más profundas asociadas a la dimensión territorial; a modo ilustrativo, sobre la base de esta misma encuesta, en el estado de Guerrero la demanda insatisfecha de las mujeres indígenas en esta materia ascendía a un 36,3%, un valor de casi el triple respecto de la de mujeres no indígenas, que fue del 13% (Barroso y Sandoval, 2009).

GRÁFICO 15
GUATEMALA: DEMANDA INSATISFECHA DE SERVICIOS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA, 1987-2008
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil de Guatemala de los años correspondientes.

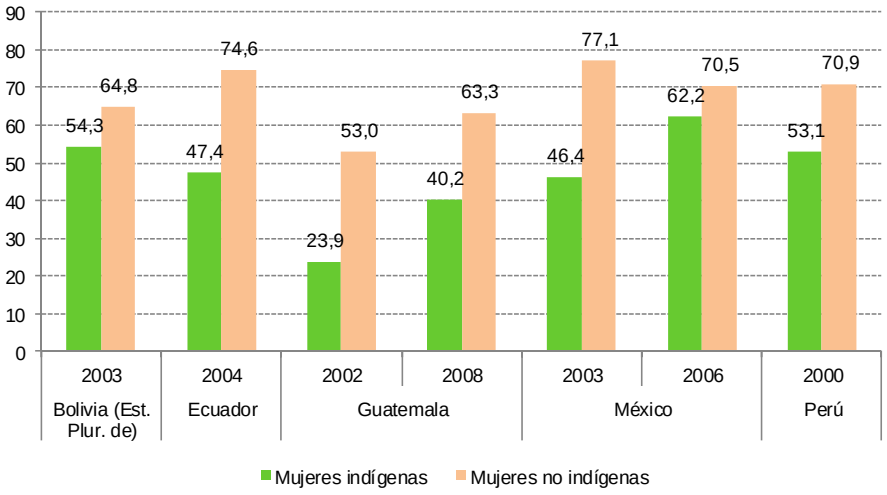
Para algunos países de la región es posible una aproximación mediante la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos, indicador que guarda una relación inversa significativa con la demanda insatisfecha de planificación familiar. En estos países se visualizan diferencias notorias en la prevalencia del uso de anticonceptivos entre las mujeres indígenas y las no indígenas, aunque estos datos deben ser actualizados (véase el gráfico 16). En Guatemala y México, únicos países de los expuestos en los que se pueden examinar tendencias, se observa un aumento importante del uso de métodos de planificación familiar por parte de las mujeres indígenas, aunque con distancias

[14] Guatemala es el único país de la región que sistemáticamente publica los informes de resultados de las encuestas de demografía y salud (DHS) desagregando los indicadores para mujeres indígenas y no indígenas. Para el resto de los países es posible encontrar algunas cifras a partir de investigaciones específicas, en las que se procesan los microdatos.

notables: en el caso de las guatemaltecas la prevalencia fue del 40,2% en 2008, mientras que entre las mexicanas, del 62,2% en 2006. Del gráfico 16 también se desprende que, si bien las brechas étnicas en el acceso a métodos de planificación familiar persisten, las desigualdades entre las mujeres indígenas y las no indígenas disminuyeron en los períodos analizados para cada país —2002-2008 en Guatemala y 2003-2006 en México.

Un estudio previo muestra además un patrón distintivo respecto del tipo de métodos que declaran usar: las mujeres indígenas emplean proporcionalmente más métodos anticonceptivos tradicionales como abstinencia periódica o ritmo, retiro, Billings, collar y otras técnicas de conocimiento popular no especificadas (Oyarce, Pedrero y Ribotta, 2010). Las encuestas de salud de Guatemala ponen de manifiesto que este comportamiento no ha cambiado en este país, al menos entre 2002 y 2008. Un 29,4% de las mujeres indígenas usuarias de anticonceptivos empleaba un método tradicional en 2008, cifra que había sido del 29,7% en 2002; en cambio, en el caso de las mujeres no indígenas se observa un aumento del uso de métodos modernos, del 81,7% al 85,6% en el mismo período, y una disminución de los tradicionales, del 18,3% al 14,4%. En México, el Instituto Nacional de las Mujeres realizó un estudio específico sobre la fecundidad y las preferencias reproductivas de las mujeres indígenas, constatando que un 91,6% de las usuarias de algún método anticonceptivo utilizaban uno de tipo moderno en 2006, con diferencias poco significativas respecto de las mujeres no indígenas (92,2%) (INMUJERES, 2009).

GRÁFICO 16
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PREVALENCIA DEL USO DE ANTICONCEPTIVOS SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA, ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Implementación del programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas* (LC/L.3642), documento presentado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, Montevideo, 2013, sobre la base de las encuestas de demografía y salud; México: Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), *Fecundidad y preferencias reproductivas en las mujeres indígenas mexicanas. Panorama actual con base en los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica 2006*, México, D.F., Gobierno Federal, 2009.

Es indudable que la introducción de métodos anticonceptivos ha sido el principal determinante del descenso de la fecundidad en el mundo y ha contribuido a la autonomía de las mujeres; no obstante, no siempre ha sido bien recibida por las poblaciones a las cuales van dirigidos.

En la literatura internacional hay muchas referencias que tienden a explicar la baja demanda de métodos anticonceptivos y la limitada efectividad de los programas de planificación familiar por el temor a los efectos secundarios, así como por problemas asociados con un uso inadecuado. A menudo, esas explicaciones culpan a las mujeres, categorizando esos temores como "no científicos" (Oyarce, Pedrero y Ribotta, 2010). En cambio, un camino más fructífero sería conocer la lógica sobre la que se basan las concepciones locales, que a su vez se deriva de matrices culturales más amplias. La aceptación de los métodos y programas de contracepción en una cultura es parte de un proceso complejo que, en gran medida, depende del sistema de significados culturales previo que tienen los pueblos respecto a la menstruación, las relaciones sexuales, la concepción, la gestación, el embarazo, el parto, la infertilidad, el aborto y la menopausia, entre otros aspectos.

En este sentido, las etnografías han encontrado que la introducción de métodos anticonceptivos orales se inserta en matrices culturales más amplias sobre la forma en que se entiende el funcionamiento del cuerpo de la mujer y de la salud en general. Las percepciones más frecuentes respecto a la "píldora" sostienen: i) que es un remedio muy "fuerte" , que al ser injerido en un período largo de tiempo se vuelve tóxico; ii) que aumenta la temperatura del cuerpo, lo que es considerado dañino; y iii) que bloquea procesos naturales, como la menstruación, produciendo enfermedades y locura (Oyarce, Pedrero y Ribotta, 2010).

Desde un punto de vista occidental, y también desde la agenda de las organizaciones de derechos sexuales y reproductivos, se ha argumentado que un beneficio secundario de los métodos anticonceptivos es que liberan a la mujer del "peligro de quedar embarazada"; no obstante, esta idea no necesariamente se corresponde con el sistema de significados de las culturas locales, indígenas o tradicionales, en el que el embarazo no es necesariamente considerado un peligro, sino al contrario, muchas veces es un estado deseado y buscado. Las percepciones de las mujeres, familias y comunidades están constantemente influenciadas por los mensajes culturales dominantes, las propias creencias culturales que cambian y las condiciones socioeconómicas en un mundo cada vez más globalizado. Si bien las ideas antiguas y las nuevas pueden mezclarse, es muy improbable que, como resultado de ese proceso, se produzcan los cambios que los promotores de la anticoncepción esperan, ya que una práctica tradicional nunca es simplemente reemplazada por una moderna, sino que adquiere nuevos significados como resultado de la "acomodación" a la matriz cultural y la base de conocimientos existente (Oyarce, Pedrero y Ribotta, 2010).

Contra los estereotipos, algunos estudios realizados en el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala y el Ecuador dan cuenta de que las mujeres indígenas no rechazan la planificación familiar —de hecho, existe un campo de conocimiento tradicional sobre anticoncepción, asociado principalmente a las hierbas medicinales—, sino la ideología y la forma en que es administrada desde los programas estatales y biomédicos. Varios estudios y diagnósticos, algunos impulsados desde las propias organizaciones de mujeres indígenas, han constatado la baja calidad de los servicios, además de las prácticas discriminatorias y la falta de adecuación cultural. Al respecto, cabe mencionar los diagnósticos realizados en el Perú, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador en el marco del proyecto "Mujer indígena: salud y derechos", en el que las mujeres indígenas de los tres países han identificado los principales retos y oportunidades y han consensuado las líneas prioritarias de acción en cuanto a su salud y derechos, incluyendo los sexuales y reproductivos[15].

Por otra parte, no debe desconocerse que algunas comunidades aún muestran bastante reticencia al tema, posición que a veces va acompañada de una inequidad de género manifiesta en el papel subordinado y discriminado que sufren las mujeres indígenas dentro de sus comunidades (Del Popolo y Oyarce, 2006). Asimismo, como consecuencia de las prolongadas políticas de asimilación e

[15] El Proyecto "Mujer indígena: salud y derechos" fue financiado por el UNFPA y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); a nivel regional, participaron el Enlace Continental de Mujeres Indígenas-Región Sudamérica, en colaboración con Family Care International. En cada país participaron varias organizaciones de mujeres indígenas, ministerios de salud y las oficinas nacionales del UNFPA. Para más detalles, véase [en línea], ‹www.familycareintl.org/en/resources/publications/75›.

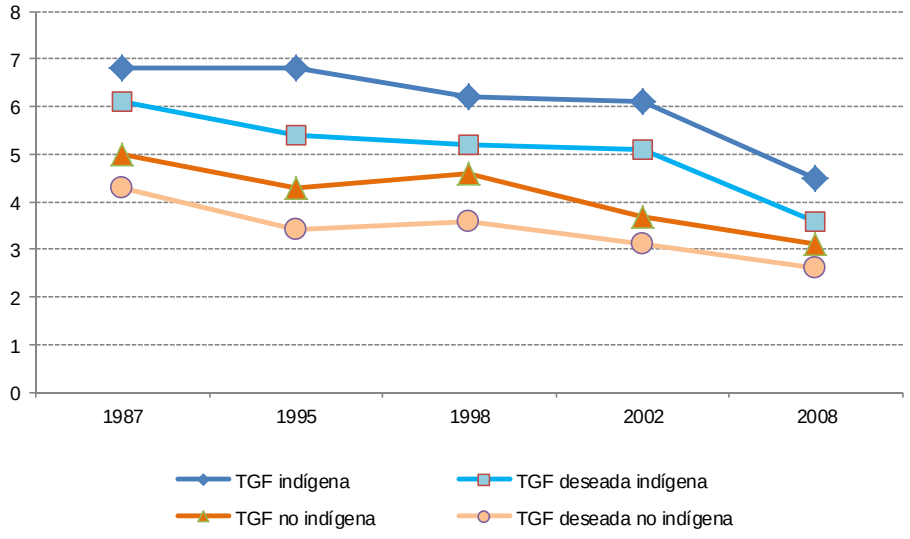
integración de los pueblos indígenas, se han perdido prácticas, conocimientos y saberes que han sido reemplazados por los de la formación social hegemónica, pero sin posibilidades de acceder en igualdad de condiciones a los bienes y servicios que esta sociedad ofrece. Las más perjudicadas en este proceso han sido las propias mujeres, lo que se refleja por ejemplo en las altas tasas de mortalidad materna. Este es otro indicador crucial y categórico respecto de la autonomía física de las mujeres, y un flagelo que afecta especialmente a las mujeres indígenas (véase el recuadro 2).

Si bien estos son asuntos complejos, hay experiencias positivas en la región que demuestran que los temas de salud reproductiva, así como el enfoque de equidad de género, son factibles de incorporar en las políticas indígenas, siempre que se desarrollen programas participativos que promuevan simultáneamente el fortalecimiento de las particularidades étnico-culturales, es decir, que se favorezca el acceso a la modernidad sin que ello signifique la pérdida de su identidad y sentido de pertenencia (Hernández y Calcagno, 2003).

Se trata entonces de que los programas de planificación familiar —y en general las políticas de salud sexual y reproductiva— incorporen los requerimientos, necesidades e ideales reproductivos de las mujeres indígenas, estableciendo lecturas contextualizadas de los indicadores relativos a estos asuntos. En este sentido, y a modo ilustrativo, en Guatemala la fecundidad de las mujeres indígenas es más elevada que la de las mujeres no indígenas, pero también lo es la demanda insatisfecha de servicios de planificación familiar, lo que está indicando la existencia de desigualdades y una brecha en la implementación de sus derechos. Pero junto con ello, se constata que el número ideal de hijos o la fecundidad deseada de las mujeres indígenas es sostenidamente mayor que la de las no indígenas: en 2008 fue de 3,6 hijos para las primeras y de 2,6 para las segundas (véase el gráfico 17). En el caso de México, el número ideal de hijos de las mujeres indígenas en 2006 era en promedio de 3, mientras que para las no indígenas de 2,6 hijos —estimación propia sobre la base de información de INMUJERES (2009).

En síntesis, tal como ha señalado el Foro Internacional de Mujeres Indígenas: “El enfoque de interculturalidad es estratégico para la atención de la salud sexual y reproductiva de las mujeres indígenas, ya que la sexualidad se encuentra atravesada por la cultura de cada pueblo, por las relaciones tradicionales y por los usos y costumbres” (FIMI, 2009).

GRÁFICO 17
GUATEMALA: TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD OBSERVADAS Y DESEADAS SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA, 1987-2008



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de demografía y salud.

RECUADRO 2
LA MORTALIDAD MATERNA, UN ASUNTO PRIORITARIO EN LA REGIÓN

En la actualidad, la mortalidad materna es uno de los problemas de salud más urgentes, que pone en compromiso la salud y la vida de la madre, del recién nacido y de los otros hijos. Por ello, "reducir las tasas de mortalidad y morbilidad derivadas de la maternidad es un imperativo moral y de derechos humanos, así como una prioridad de importancia crucial para el desarrollo internacional" (UNFPA, 2004, p. 51). La evidencia empírica indica que la situación es aún muy preocupante en la región, aunque el promedio se ubica por debajo del mundial. En 2010 persistía una importante heterogeneidad intrarregional, con un rango que iba de 17,7 muertes maternas por cada 100.000 nacimientos en el Uruguay a 190 en el Estado Plurinacional de Bolivia y 350 en Haití. El examen del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) realizado en 2013 muestra que, de seguir las tendencias observadas, solamente seis países de América Latina alcanzarían la meta de reducción de la mortalidad materna a la mitad entre 2000 y 2015. En los 14 países restantes se deben redoblar esfuerzos para dar cumplimiento a los acuerdos (CEPAL, 2013).

Paradójicamente, pese al reconocimiento de la urgencia, esta es una meta difícil de evaluar, ya que la mayoría de los países presentan serias limitaciones en las estadísticas vitales y más aún en la declaración de las causas de muerte. Además, no se dispone de datos sistemáticos para las mujeres indígenas. Sin embargo, algunas aproximaciones desde un enfoque territorial muestran una sobremortalidad alarmante en desmedro de ellas.

En México, por ejemplo, se constata que en los municipios predominantemente indígenas con alto y muy alto índice de marginación y aislamiento geográfico-social, el riesgo de muerte materna indígena es hasta nueve veces mayor que en los municipios mejor comunicados (CDI, 2010). En Panamá, en tanto, se estimaba una razón de mortalidad materna de 71 defunciones por cada 100.000 nacimientos en 2008, mientras que en la Comarca Ngöbe-Buglé llegaba a las 344 muertes maternas por cada 100.000 nacimientos. Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en Honduras, específicamente en los departamentos que concentran la mayor población indígena (Colón, Copán, Intibuca, Lempira y La Paz), la tasa de mortalidad materna oscilaba en 2004 entre 190 y 255 defunciones por cada 100.000 nacidos vivos, mientras que el promedio nacional era de 147.

El informe anual circunstanciado 2011 que presentó al Congreso la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) de Guatemala indica que "mientras las madres mayas mueren a razón de 211 por cada 100 mil nacidos vivos, entre las no indígenas el indicador es de 70 por 100 mil". En el Perú, la razón de muertes maternas en 2009 fue de 103 por cada 100.000 nacimientos; en 2011, según datos del Ministerio de Salud, en el departamento de Puno (con población predominantemente aymara y quechua) la mortalidad materna se incrementó en un 47%. Además, en casi todos los departamentos con población indígena amazónica, excepto Ucayali y San Martín, las cifras se encuentran por encima del promedio nacional. Los cinco departamentos del Perú que concentran el mayor número de muertes maternas notificadas en 2010 (Cajamarca, Puno, La Libertad, Loreto y Piura) evidencian también poco avance en el acceso a métodos modernos de planificación familiar (Olea Mauleón, 2012).

En estas enormes desigualdades intervienen diversos factores relativos a la salud pública y la justicia social, que se asocian con la pobreza, la exclusión y la marginación de las mujeres y pueblos indígenas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Estado de la población mundial 2004. El Consenso de El Cairo, diez años después: Población, salud reproductiva y acciones mundiales para eliminar la pobreza*, Nueva York, 2004; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Implementación del programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas* (LC/L.3642), documento presentado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, Montevideo, 2013; Comisión Nacional de Desarrollo Indígena de México (CDI), *La mortalidad materna indígena y su prevención*, México, D.F., PNUD y Gobierno Federal de México, 2010; Procurador de los Derechos Humanos, *Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República. Tomo I. Situación de los derechos humanos en Guatemala durante 2010*, Guatemala, 2010; Cecilia Olea Mauleón, "Informe y recomendaciones sobre los derechos humanos de las mujeres indígenas en el marco de la CEDAW", Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2012; Centro de Noticias ONU, "Existen mayores índices de mortalidad materna en indígenas, destaca OPS", [en línea], ‹http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=2649#.UjzkBsa38pI›.

4. Las jóvenes indígenas y la maternidad a edades tempranas

Algunos estudios previos muestran que en América Latina las y los jóvenes comienzan su vida sexual a edades cada vez más tempranas, y que por otra parte empiezan a postergar las uniones y la tenencia del primer hijo (CEPAL y OIJ, 2004), esto último en pro de la acumulación de capital educativo y laboral. Sin embargo, estos comportamientos varían según los diferentes grupos sociales, como ocurre con las jóvenes indígenas. En estudios anteriores, basados en la ronda de censos de 2000, se observó que el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que ya habían sido madres era sistemáticamente más elevado entre las adolescentes indígenas que entre las no indígenas (Del Popolo, Oyarce y Ribotta, 2009). Si bien es cierto que el inicio de la maternidad a edades más tempranas no necesariamente implica una prole más numerosa, el punto 2 de este capítulo muestra la evidencia de que, pese a un descenso generalizado e importante del nivel de fecundidad de los países de la región, persisten diferencias significativas según grupos étnicos, ya que los pueblos y mujeres indígenas mantienen un promedio de hijos superior al resto de la población. Por lo tanto, las jóvenes indígenas no solamente son madres en una mayor proporción, sino que también es de esperar que, al final de su vida reproductiva, tengan un número mayor de hijos.

En América Latina, la reproducción a edades tempranas constituye un foco particular de interés para las políticas públicas por varias razones. En primer lugar, porque pese a los descensos importantes en el nivel de fecundidad general, la fecundidad adolescente no ha seguido la misma tendencia, más aún, en casi todos los países de la región los niveles se han mantenido o incluso han aumentado entre 1990 y 2000 (CEPAL/CELADE, 2004; Rodríguez, 2008). Si bien en el período 2000-2010 varios países de la región muestran un punto de inflexión, con una tendencia a la baja, los niveles en el porcentaje de adolescentes madres siguen siendo superiores a los observados en 1990 (CEPAL, 2013b).

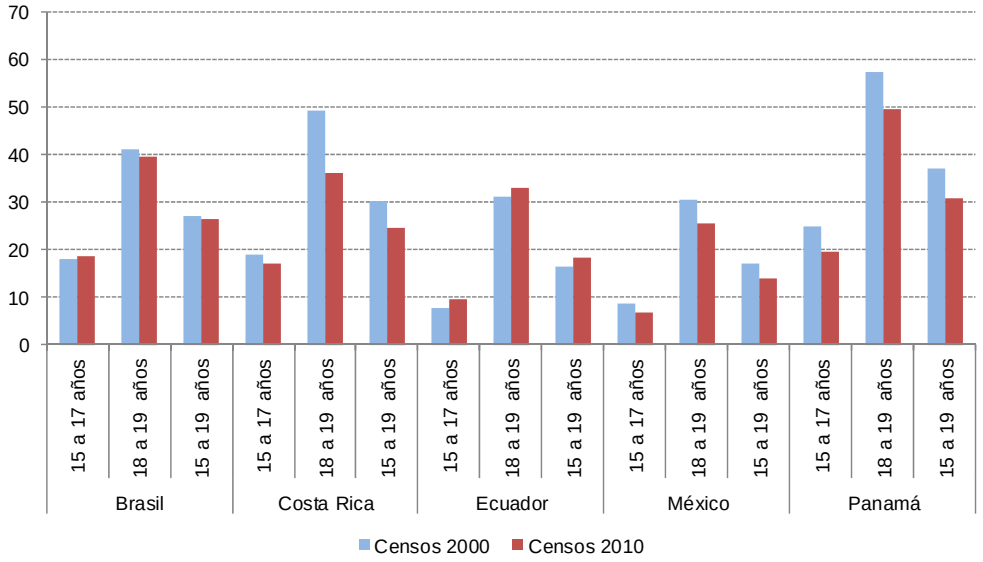
En segundo lugar, se considera que la reproducción en edades tempranas se asocia con la inequidad socioeconómica, ya que su frecuencia es mucho mayor entre los grupos pobres y de menor nivel de educación formal —entre los que se encuentran los pueblos indígenas—, al punto que se la ha considerado uno de los componentes que disminuye las probabilidades de salir de la pobreza de varias generaciones a la vez (CEPAL/CELADE, 2004; Rodríguez, 2008). También se relaciona con la desigualdad de género, de dos maneras al menos: una, porque las responsabilidades de la crianza recaen principalmente en las jóvenes, sus madres y abuelas, y otra, por la ausencia de las parejas y la consecuente responsabilidad exclusiva de las mujeres, cuando la maternidad temprana ocurre fuera del matrimonio o de las uniones (Rodríguez, 2008).

Sin embargo, las argumentaciones mencionadas deben examinarse en detalle cuando se trata de los pueblos indígenas. En principio, algunas de estas asociaciones —por ejemplo, aquella que se refiere a la tenencia de hijos fuera de la unión o la ausencia de la pareja— no necesariamente ocurren entre las adolescentes y jóvenes indígenas. Si bien no puede negarse la relación entre exclusión social y reproducción temprana, este impacto negativo puede no producirse sobre estas jóvenes en contextos indígenas más tradicionales, por el rol central que ocupa la familia, base de su estructura social. Por otra parte, en el caso de algunos pueblos indígenas, las pautas ligadas a una nupcialidad en edades tempranas y el valor que se le da a los hijos le otorgan significados muy diferentes a los de la denominada "reproducción en la adolescencia" (Del Popolo, López y Acuña, 2009; Pagliaro y Azevedo, 2008). Por lo tanto, los problemas asociados a la maternidad en edades tempranas deben examinarse considerando también la dimensión cultural, de ninguna manera como una justificación de situaciones que atentan contra la integridad de las jóvenes indígenas, sino para una comprensión del fenómeno que contribuya a diseñar políticas efectivas y acordes a los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas.

El gráfico 18 muestra que en la última década la maternidad a edades tempranas de las jóvenes indígenas de 15 a 19 años ha disminuido, con la excepción del Ecuador. Los mayores descensos se observan en Costa Rica, México y Panamá, tanto en el grupo de 15 a 17 años como entre

las jóvenes de 18 a 19 años. No obstante, complementando esta información con la del cuadro 11, se evidencia una maternidad temprana sostenidamente mayor entre las muchachas indígenas de todos los países examinados. El rango oscila entre casi un 12% de jóvenes indígenas que son madres antes de los 20 años en el Uruguay hasta un 31% en Panamá, es decir, prácticamente una de cada tres jóvenes indígenas de 15 a 19 años en este último caso. Las mayores diferencias étnicas se presentan, en orden de importancia, en Panamá, el Brasil y Costa Rica, países en los que la maternidad adolescente indígena duplica con creces la no indígena. Nótese que en el Ecuador y el Perú las diferencias étnicas no son tan acentuadas.

GRÁFICO 18
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PORCENTAJE DE JÓVENES INDÍGENAS DE 15 A 19 AÑOS QUE SON MADRES, SEGÚN GRUPOS DE EDADES, CENSOS DE 2000 Y 2010



Fuente: Para los censos de 2000, SISPPI; para los de 2010, procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

Los factores socioterritoriales y étnicos subyacentes a los comportamientos reproductivos pueden visualizarse también mediante los datos del cuadro 11. Así, por ejemplo, se observa una asociación con la zona de residencia, puesto que la probabilidad de ser madre entre las jóvenes de cualquier grupo étnico es sistemáticamente más elevada en el medio rural que en el urbano. Sin embargo, aún en las ciudades, la maternidad indígena resulta superior que la no indígena, lo que confirma el entrecruzamiento de las desigualdades. Para las jóvenes indígenas las brechas urbano-rurales son contundentes, especialmente en el Brasil, Costa Rica y el Perú. La maternidad de las jóvenes indígenas en el campo llega al 32% en el Brasil y Panamá; en estos países, junto con Costa Rica, dos de cada diez jóvenes de 15 a 17 años son madres.

Estos resultados se tornarían más diversos según los pueblos indígenas de pertenencia de las jóvenes. Algunos estudios previos muestran que la intensidad de la maternidad a edades tempranas en el Estado Plurinacional de Bolivia es mucho más elevada entre las jóvenes mojeñas y guaraníes que entre las aymaras y quechuas; en Panamá es más intensa entre las ngöbes, emberá y teribes que entre las kunas (Del Popolo, López y Acuña, 2009). Estas diferencias se extienden tanto a los ámbitos urbanos como a los rurales, aunque se advierte nuevamente el efecto de la zona de residencia, entre otros factores.

CUADRO 11
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): JÓVENES QUE SON MADRES SEGÚN SUBGRUPOS DE EDADES, ZONA DE RESIDENCIA Y CONDICIÓN ÉTNICA, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes)

Países y fechas censales	Grupos de edades	Indígenas			No indígenas		
		Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Brasil, 2010	15 a 17 años	10,6	22,9	18,7	6,4	8,6	6,8
	18 a 19 años	26,8	46,9	39,4	18,2	26,6	19,5
	Total 15 a 19 años	17,0	31,6	26,4	11,1	15,2	11,8
Colombia, 2005	15 a 17 años	7,6	11,8	10,9	6,7	11,7	7,7
	18 a 19 años	24,1	34,1	31,7	22,0	36,6	24,8
	Total 15 a 19 años	14,1	20,1	18,7	12,7	20,7	14,3
Costa Rica, 2011	15 a 17 años	8,5	20,3	17,0	5,3	6,7	5,7
	18 a 19 años	23,6	42,1	36,1	17,0	22,2	18,4
	Total 15 a 19 años	15,2	28,7	24,7	10,0	12,6	10,8
Ecuador, 2010	15 a 17 años	9,0	9,6	9,5	8,3	11,9	9,6
	18 a 19 años	28,9	34,2	32,9	25,2	34,1	28,1
	Total 15 a 19 años	17,4	18,5	18,3	15,0	20,3	16,8
México, 2010	15 a 17 años	6,3	7,4	6,9	5,7	7,1	6,0
	18 a 19 años	23,4	27,4	25,3	20,6	25,8	21,6
	Total 15 a 19 años	13,2	14,8	14,0	11,6	14,2	12,2
Nicaragua, 2005	15 a 17 años	10,9	15,1	13,4	8,5	14,7	11,2
	18 a 19 años	29,7	45,3	38,4	27,7	42,5	33,5
	Total 15 a 19 años	18,2	25,6	22,5	16,2	25,1	19,9
Panamá, 2010	15 a 17 años	16,9	20,5	19,6	5,7	8,9	6,7
	18 a 19 años	38,8	54,2	49,7	19,1	28,6	21,7
	Total 15 a 19 años	26,0	32,4	30,7	11,3	16,2	12,7
Perú, 2007	15 a 17 años	4,0	8,0	5,7	4,6	10,4	5,7
	18 a 19 años	15,7	31,7	21,9	17,1	36,4	20,0
	Total 15 a 19 años	8,6	16,4	11,8	9,7	19,6	11,4
Uruguay, 2011	15 a 17 años	6,0	4,1	6,0	4,6	4,9	4,6
	18 a 19 años	20,2	25,8	20,4	16,9	21,9	17,1
	Total 15 a 19 años	11,6	12,5	11,6	9,3	11,3	9,4

Fuente: Procesamientos especiales de las bases de los microdatos censales con Redatam, CEPAL/CELADE.

Las particularidades culturales de cada pueblo también pueden implicar una menor intensidad de la reproducción a edades tempranas en comparación con la situación no indígena, tal como sucede con las aymaras y las quechuas en el Estado Plurinacional de Bolivia, o con las jóvenes rapa nui en Chile (Del Popolo, López y Acuña, 2009). Al respecto, un estudio previo muestra que las mujeres aymaras tienen una trayectoria reproductiva más tardía y menos intensa que la de las no indígenas, aun cuando se controlan factores económicos y educativos, mientras que las mujeres guaraníes sobresalen justamente por lo contrario, es decir, por una maternidad intensa y temprana (Rodríguez, 2003). También Pagliaro y Azevedo (2008) aportan evidencias contundentes acerca de la forma en que la organización social de determinados pueblos indígenas del Brasil, sus sistemas familiares y de parentesco, las reglas de casamiento y de residencia, las normas relativas a la concepción y

contracepción, entre otros elementos, son aspectos culturales que influyen sobre los regímenes demográficos y las trayectorias reproductivas. Así, en el pueblo Xavante, con reglas de residencia matrilocal y descendencia patrilineal, donde el casamiento y la maternidad son prácticamente hechos universales, las mujeres inician su período reproductivo a los 11 o 12 años; por el contrario, pueblos con patrones de residencia patrilocal muestran un inicio de la maternidad más tardío.

Los resultados expuestos estarían indicando una brecha en la implementación de los derechos de las jóvenes indígenas, y específicamente del derecho a la salud reproductiva, puesto que estas cifras se explican en buena medida por factores estructurales como la pobreza y el menor acceso a la educación formal. La falta de adecuación cultural de los servicios de salud dificulta aún más el acceso de estas jóvenes a los servicios de planificación familiar. Todo esto limita las decisiones reproductivas, lo que impacta en el bienestar de las jóvenes madres y sus hijos, y en determinadas situaciones se expresa en mayores niveles de mortalidad infantil y materna.

Sin perjuicio de ello, no es menos cierto que estas diferencias también se explican, en parte, por factores inherentes a las pautas culturales de los pueblos indígenas a los que pertenecen estas jóvenes y que determinan, entre otras cosas, la edad al unirse y el momento de la llegada de los hijos. De hecho, en términos generales, es más frecuente una nupcialidad a edades más tempranas entre las mujeres indígenas. Ello, sumado al valor asociado a la reproducción y a las necesidades de sobrevivencia física y cultural, conduce a que la transición al primer hijo sea más intensa comparada con la del resto de las jóvenes, y la descendencia final más numerosa. Pero también sucede que las pautas culturales de algunos pueblos pueden conducir a la situación contraria, es decir, una trayectoria reproductiva menos intensa e incluso más tardía que la de las mujeres no indígenas, como parecen indicar los valores de las adolescentes de pueblos indígenas andinos y de la sierra del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador (Del Popolo, López y Acuña, 2009). Esta situación se refleja también en el Perú; allí, el promedio indígena está determinado por los pueblos mayoritarios, es decir, Quechua y Aymara (véase el cuadro 11). Sin embargo, si se desagrega la información por pueblos, las jóvenes amazónicas presentan una maternidad temprana mucho más elevada, igual que las jóvenes asháninka, en las que alcanza un 44% (UNICEF e INEI, 2010).

La educación formal también tiene su impacto en el comportamiento reproductivo, y marca diferencias mucho más contundentes que la zona de residencia. El cuadro 12 es elocuente al respecto: en algunos países la maternidad de las jóvenes indígenas con baja escolaridad llega a ser 8 y 10 veces más alta que la de las jóvenes de la misma condición étnica que poseen al menos el nivel secundario completo (13 años de estudio o más). Asimismo, las cifras muestran la interacción entre el factor étnico y el educativo, que permite identificar dos patrones: uno en el que, al controlar por el nivel de escolaridad, la maternidad de las jóvenes indígenas resulta similar o incluso inferior a la de las jóvenes no indígenas (Colombia, Ecuador, Nicaragua, México), es decir, el factor étnico desaparece o incluso las favorece; el otro patrón muestra que, con independencia del nivel educativo, la maternidad de las jóvenes indígenas resulta sistemáticamente superior que la de las no indígenas (Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay). Con todo, la evidencia empírica apoya la hipótesis ya mencionada, acerca de que una maternidad más intensa entre las jóvenes indígenas no es un síntoma exclusivo de la existencia de brechas en la implementación de sus derechos, sino que también es el resultado de trayectorias reproductivas diferentes que van de la mano de sus contextos culturales.

CUADRO 12
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS QUE SON MADRES, SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y NIVEL DE ESCOLARIDAD, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes)

Países y fechas censales	Condición étnica	Años de estudio				Brecha relativa 0-3/13 y más[a]
		0 a 3	4 a 6	7 a 12	13 y más	
Brasil, 2010	Indígena	40,0	36,6	16,4	5,2	7,7
	No indígena	23,1	32,3	8,2	2,1	10,8
Colombia, 2005	Indígena	25,7	24,0	10,7	3,8	6,8
	No indígena	32,0	29,6	11,0	4,0	8,0
Costa Rica, 2011	Indígena	39,9	38,4	14,6	14,8	2,7
	No indígena	22,8	25,2	7,7	4,2	5,4
Ecuador, 2010	Indígena	23,3	26,9	13,1	10,2	2,3
	No indígena	22,6	35,3	13,8	8,5	2,7
México, 2010	Indígena	28,0	24,3	11,0	3,9	7,2
	No indígena	25,6	27,6	10,8	3,4	7,5
Nicaragua, 2005	Indígena	35,5	26,9	14,1	3,6	9,7
	No indígena	37,2	27,2	11,7	5,2	7,1
Panamá, 2010	Indígena	44,4	40,2	19,8	14,8	3,0
	No indígena	25,6	30,2	10,9	5,1	5,0
Perú, 2007	Indígena	27,2	23,8	8,8	4,7	5,8
	No indígena	22,2	24,0	10,2	5,4	4,1
Uruguay, 2011	Indígena	---	35,8	10,0	1,7	21,1
	No indígena	---	29,6	8,2	1,1	25,8

Fuente: Procesamientos especiales de las bases de los microdatos censales con Redatam, CEPAL/ CELADE.

[a] En el caso del Uruguay, el cociente se calculó entre las mujeres con 4 a 6 años de estudio respecto de las que tienen 13 años de estudio y más.

B. La violencia contra las mujeres indígenas

> "Las mujeres indígenas sufren de discriminación y violencia dentro y fuera de sus comunidades. En su vida cotidiana enfrentan duras barreras cuando denuncian violaciones de sus derechos en instancias estatales tanto por parte de la cultura dominante, como su propia cultura. Incluso, en caso de recurrir a la justicia ancestral, que ha demostrado una gran eficiencia en la resolución de conflictos materiales o de tierras, las mujeres indígenas muchas veces tampoco encuentran una respuesta satisfactoria".
>
> Myrna Cunningham
>
> Encuentro Centroamericano de Autoridades Ancestrales y Mujeres Indígenas por una vida sin violencia, 28 y 29 de noviembre de 2011, Panamá

1. La lucha contra la violencia

Los pueblos indígenas han sido y son particularmente afectados por la violencia, que incluye los conflictos armados, la militarización de sus territorios, el desarraigo, la prohibición de prácticas culturales, la violencia cometida por las instituciones estatales, la criminalización, el desplazamiento

forzoso, el racismo y la discriminación estructural. Estos fenómenos tienen un impacto particularmente intenso en las mujeres indígenas.

El tema de la violencia fue una de las prioridades establecidas por las mujeres indígenas que participaron en la cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer en Beijing, China. Este espacio se considera un hito en el movimiento de mujeres indígenas, ya que se logró la articulación de las redes y organizaciones de diversas regiones y el posicionamiento de sus demandas como mujeres y como indígenas. En la Declaración de las Mujeres Indígenas del Mundo en Beijing se demanda detener las violaciones de los derechos humanos y la violencia contra las mujeres indígenas, y específicamente se exige "considerar y penalizar, en calidad de crimen, a todos los actos de discriminación contra las mujeres indígenas" (artículo 34), "[q]ue los gobiernos creen instrumentos jurídicos y sociales adecuados para la protección contra la violencia doméstica y del Estado" (artículo 35), y "[q]ue las leyes indígenas consuetudinarias y sistemas judiciales que son respetuosos de las mujeres víctimas de la violencia sean reconocidos y reforzados. Que se erradiquen las leyes, costumbres y tradiciones indígenas discriminatorias hacia la mujer" (artículo 36).

La tercera sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, celebrada en mayo de 2004, tuvo como tema central el de las mujeres indígenas, y adoptó recomendaciones muy relevantes al respecto. El Foro reconoció que las mujeres indígenas de todo el mundo están entre los grupos más marginados, y sufren discriminación no solo por razones de género, sino también a causa de la raza, la cultura y la clase social. La interacción de factores derivados de los procesos de colonización, exacerbados por el capitalismo occidental en expansión, "la globalización, el nacionalismo, y enfoques paternalistas y verticalista sobre desarrollo proveen un ambiente económico y social que ha contribuido al empobrecimiento de las mujeres indígenas, la ruptura de las instituciones y mecanismos sociales tradicionales, violencia y militarización, desplazamiento y migración y la degradación de sus recursos naturales" (Naciones Unidas, 2004b).

El Foro Permanente expresó su preocupación por el impacto de los conflictos violentos y la militarización de las vidas de las mujeres indígenas y de sus familias y comunidades, que dan lugar a violaciones de sus derechos humanos y desplazan a las poblaciones de sus tierras ancestrales. Sin embargo, también hizo hincapié en que las mujeres indígenas no deben considerarse víctimas pasivas, pues han asumido funciones de mediadoras y agentes de la paz.

Una de las organizaciones que ha liderado el proceso de reflexión y conceptualización en relación al tema de la violencia contra las mujeres indígenas es el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), una red global que articula organizaciones de diversas regiones. En 2007 el FIMI publicó el documento *Mairin Iwanka Raya* (Mujeres indígenas confrontan la violencia) (FIMI, 2007), un informe complementario al estudio del entonces Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación de violencia contra las mujeres en general. En el documento se aborda la temática desde una óptica integral y desde la propia perspectiva de las mujeres indígenas, se analizan las manifestaciones de violencia, las estrategias, las lecciones aprendidas a nivel comunitario, y se elaboran recomendaciones para erradicarla.

En este documento se plantea que para abordar de manera efectiva la violencia contra las mujeres no se la debe entender como una patología de los individuos y de las víctimas, sino como una violación de los derechos humanos de alcance universal, que es mediada en cada caso por aspectos de la identidad que van más allá del género, como la raza, la clase, la casta, la religión, la orientación sexual, la situación geográfica y el grupo étnico.

Mediante este proceso, se logró consensuar estrategias para el abordaje de la violencia desde el enfoque de las mujeres indígenas, realizar un análisis de los problemas, definir conceptos y acciones para su erradicación y prevención. Las mujeres indígenas también trabajaron en la construcción de indicadores para medir la violencia desde su propia percepción, sobre la base de varios aspectos relacionados como la identidad, el conocimiento tradicional, la discriminación y el buen vivir. De este modo, surgió la necesidad de crear una instancia propia de las mujeres indígenas, que tenga como

objetivo articular las iniciativas y lograr una mayor visibilidad e incidencia a nivel internacional. Así, se comenzó a construir el Observatorio de Mujeres Indígenas contra la Violencia[16].

En este contexto, el Foro Permanente auspició una Reunión del grupo internacional de expertos sobre el tema "Combatir la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas: artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", llevada a cabo en Nueva York del 18 al 20 de mayo del 2012[17]. En el informe final, los expertos solicitan a los organismos de las Naciones Unidas que apoyen las iniciativas de las organizaciones y redes de mujeres indígenas, con el propósito de hacer un seguimiento de las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Foro Permanente y otras entidades a nivel nacional. Del mismo modo, se les pide que apoyen los procesos de informes complementarios elaborados por las organizaciones de mujeres indígenas (Naciones Unidas, 2012).

Durante la 57 sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW por su denominación en inglés), llevada a cabo del 4 al 15 de marzo de 2013 en la ciudad de Nueva York, el tema prioritario fue la "eliminación y prevención de todas las formas de violencia en contra de mujeres y niñas". En ella, las mujeres indígenas lograron un reconocimiento en los acuerdos finales adoptados por la comisión. Más recientemente, en el Consenso de Montevideo, surgido de la primera reunión de la Conferencia sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, los países la región acordaron: "Adoptar las medidas necesarias, en conjunto con los pueblos indígenas, para garantizar que mujeres, niños, niñas y adolescentes y jóvenes indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación, y tomar medidas para asegurar la restitución de derechos" (CEPAL, 2013c).

2. La (in)visibilidad de las mujeres indígenas en las cifras sobre violencia y la necesidad de un enfoque intercultural

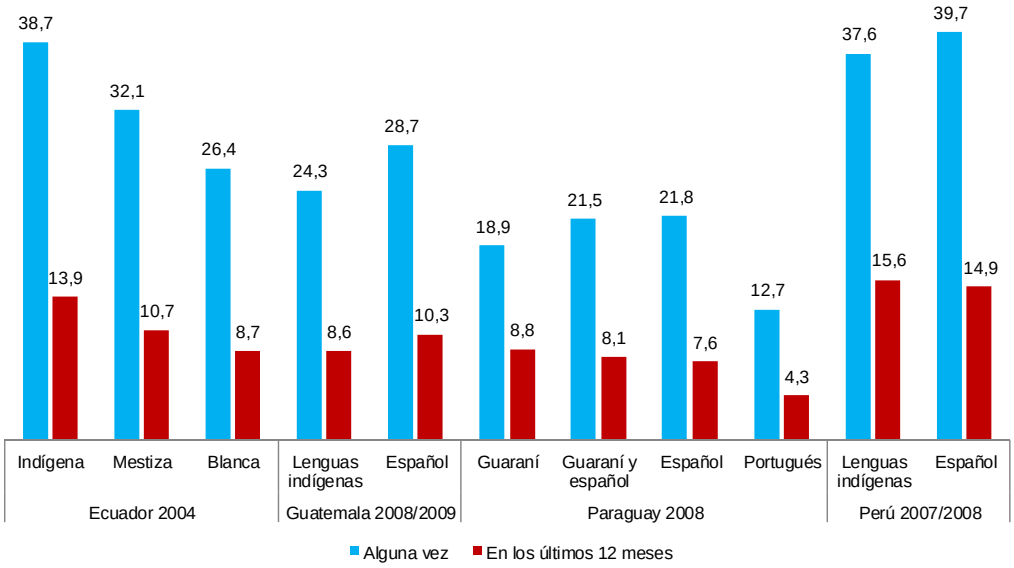
En este siglo se han intensificado a nivel mundial los esfuerzos para disponer de información sistemática acerca de la prevalencia de la violencia contra las mujeres, y se han realizado estudios sobre los factores de riesgo y las consecuencias que tiene este fenómeno sobre sus vidas (OPS, 2012). Si bien estos esfuerzos alcanzan también a América Latina, los desafíos continúan siendo importantes en relación con la armonización de las definiciones sobre la violencia contra las mujeres, así como con la inclusión de las diferentes dimensiones que permiten observar el fenómeno en toda su magnitud y amplitud, tomando en cuenta las recomendaciones internacionales acerca de estos asuntos (Fríes y Hurtado, 2010). Las dificultades para obtener información confiable y oportuna se agudizan cuando se trata de las mujeres indígenas, por una parte, debido a la ausencia de preguntas de identificación étnica en los registros continuos y en las encuestas, y por la otra, por la falta de adecuación cultural de los instrumentos estadísticos.

En particular, las encuestas demográficas y de salud han incorporado un módulo relativo a la violencia, y a su vez algunas de estas mismas encuestas incluyen preguntas que permiten una aproximación a la identificación de las mujeres indígenas, aunque no de manera comparable. En los casos de Guatemala, el Paraguay y el Perú se consideraron preguntas sobre la lengua hablada en el hogar, mientras que en el Ecuador se utilizó una pregunta sobre autoidentificación. Más allá del criterio, las cifras del gráfico 19 muestran que en el Ecuador y el Perú alrededor de un 38% de las mujeres indígenas han sufrido alguna vez violencia física o sexual a manos de la pareja; esta situación alcanzaría el 24% de las mujeres indígenas en Guatemala, y el 20% en el Paraguay[18]. Además, con la excepción del Ecuador, la prevalencia resulta algo menor entre las mujeres hablantes de un idioma indígena que entre aquellas que no lo hablan, aunque si se observa la violencia sufrida en el último

[16] Véase [en línea], ‹http://www.fimi-iiwf.org/observatorio.php›.
[17] Véase [en línea], ‹http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/MeetingsandWorkshops/2012.aspx›.
[18] Dado que el guaraní es el idioma oficial del Paraguay, resulta difícil determinar la magnitud de la violencia en el caso de las mujeres indígenas de este país a partir de este criterio.

año se registra la situación contraria. Sin embargo, no es posible dilucidar los sesgos étnicos y de género que pueden estar operando tras estas cifras, y menos aún brindar una visión comprehensiva de los diferentes ámbitos y expresiones de las violencias contra las mujeres indígenas.

GRÁFICO 19
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): VIOLENCIA FÍSICA O SEXUAL DE PARTE DE LA PAREJA ÍNTIMA EN MUJERES DE 15 A 49 AÑOS CASADAS O EN UNIÓN, SEGÚN LENGUA HABLADA EN EL HOGAR, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Washington, D.C., OPS-CDC, 2012.

Por otra parte, la invisibilidad de la situación de violencia que viven las mujeres indígenas muchas veces también se debe a que ellas enfrentan múltiples obstáculos al momento de reportar y denunciar los hechos. En general, las víctimas son discriminadas, estigmatizadas y repetidamente violentadas en el camino que recorren para denunciar; sumado a esto, también existen otros elementos como la lejanía, las creencias y los valores que provocan el silencio de las mujeres en las comunidades.

Considerando la escasa información disponible, urge no solamente incluir preguntas de autoidentificación étnica en todas las fuentes de datos sobre violencia, sino también considerar un enfoque intercultural para su abordaje, además de comprender la forma en que interactúan varios aspectos de la identidad y los sistemas de dominación asociados.

Para las mujeres indígenas, la violencia de género es definida no solo por la discriminación de género dentro de las comunidades, sino también por un escenario de colonización y militarismo, racismo y exclusión social, políticas económicas y de "desarrollo" que aumentan la pobreza. Estos fenómenos interactúan entre sí y son mutuamente influyentes, al igual que los distintos aspectos de la identidad que definen las experiencias de violencia de las mujeres y sus estrategias de resistencia.

Es fundamental comprender que para poder combatir la violencia contra las mujeres indígenas es necesario ubicarse en la intersección de tres ámbitos interrelacionados: los derechos humanos, los

derechos de los pueblos indígenas y los derechos humanos de las mujeres. Asegurar los derechos humanos de las mujeres indígenas es una demanda integral para garantizar los derechos de los pueblos indígenas como grupo y, al mismo tiempo, la sistemática violación de los derechos colectivos de los pueblos es el factor de mayor riesgo para la violencia de género, que incluye la violencia perpetrada dentro de las propias comunidades.

El paradigma tradicional de los derechos humanos no reconoce que las mujeres indígenas comúnmente sufren violaciones de sus derechos en la intersección de sus identidades individuales y colectivas. Por ejemplo, grandes accidentes con desechos tóxicos acontecidos en los territorios de los pueblos indígenas han causado un aumento en el número de abortos espontáneos, cáncer y otras enfermedades entre las mujeres indígenas. En estos casos, los derechos humanos individuales de estas mujeres están siendo violados, pero también se violentan sus derechos colectivos, porque los desechos tóxicos deterioran los territorios de sus pueblos[19].

La protección de los derechos individuales es esencial para disfrutar de todos los derechos humanos y, en este caso particular, para defender el derecho de las mujeres a una vida sin violencia. Por lo tanto, es necesario superar la dicotomía entre los derechos individuales y los colectivos, a favor del reconocimiento de los derechos colectivos como un complemento necesario de los individuales.

La identidad de género de las mujeres indígenas está muchas veces relacionada a sus roles como líderes espirituales de sus pueblos y, por ello, sufren formas particulares de abuso y sufrimiento en ámbitos que van más allá del corporal. De la misma manera, dado que las mujeres indígenas participan en la identidad colectiva de sus pueblos, reconocen el daño o sufrimiento producido por la violencia no solo dentro de los parámetros del pensamiento individual.

3. Estrategias impulsadas por las mujeres indígenas para enfrentar la violencia que las afecta

Las mujeres indígenas han desarrollado diversas estrategias para afrontar la violencia. Frente a la falta de información y estudios culturalmente apropiados, están impulsando procesos de reflexión y documentación de casos, buenas prácticas, e identificando las rutas de acceso a la justicia. En este sentido, el FIMI, junto con PATH/Alianza InterCambios, la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), las organizaciones Wangki Tangni, CADPI (Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas) y Nidia White organizaron el curso "Investigación intercultural sobre violencia contra mujeres indígenas", con el objetivo de fortalecer las capacidades de investigación de las mujeres indígenas para abordar el tema de la violencia. El curso se llevó a cabo del 20 al 24 de agosto de 2012 en la Ciudad de Bilwi, de la Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua (RAAN)[20].

Mediante estas iniciativas, las mujeres indígenas comenzaron a avanzar en la conceptualización de la investigación intercultural como una forma de contribuir a la teorización del conocimiento ancestral que les permite analizar la realidad que viven. También han rescatado valores para la formulación de estrategias contra la violencia y de sanación espiritual, y han cuestionado las prácticas y creencias que no las favorecen. Este proceso implicó la revalorización de prácticas y creencias y también la elaboración de propuestas de cambio. De esta forma, se ha impulsado un proceso integral que vincula el enfoque de los derechos humanos con el empoderamiento de las mujeres indígenas y el desarrollo de estrategias políticas de incidencia. En palabras de las propias

[19] Véanse ejemplos de esta situación en FIMI (2007).

[20] Las organizaciones e instituciones que han participado en este proceso fueron: Asociación Mujer Tejedora del Desarrollo (AMUTED) de Guatemala, Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México, Secretaría de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Honduras (SEDINAFROH), CIARENA de México, la Coordinadora de Mujeres Ngäbe Bugle de Panamá, el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), las organizaciones Wangki Tangni, Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CADPI) y Nidia White, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y ONUMUJERES CA.

mujeres: "La investigación que realizamos no tiene como propósito aumentar nuestro conocimiento personal sobre las cosas que investigamos. La investigación busca dar respuestas a las mujeres. Desarrollar los diagnósticos fue muy importante porque después de esta experiencia ya sabemos que conociendo mejor esa realidad podemos contribuir a hacer los cambios que se requieren, en alianza y acompañando a mujeres que trabajan directamente con otras mujeres indígenas. Creo que eso nos motivó en este gran tema de la investigación intercultural" (FIMI, 2013).

Toda metodología utilizada para abordar la violencia de género debe considerar las intersecciones entre los contextos del racismo y del patriarcado en los que las mujeres indígenas viven a diario. Las formas de violencia en las comunidades —física, sexual, psicológica, moral, mental, intrafamiliar, económica, espiritual— se expresan principalmente en los cuerpos de las mujeres indígenas. Los usos y costumbres de los pueblos indígenas son los conjuntos de reglas, principios y procedimientos que regulan el control social comunitario y definen los sistemas de funcionamiento de cada una de sus estructuras. Sin embargo, en estas costumbres y normas indígenas de control social también prevalecen valores patriarcales. En este sentido, las metodologías desarrolladas por las propias mujeres indígenas permiten visibilizar las relaciones de poder dentro y fuera de las comunidades, utilizando principios de su cosmovisión, pero también cuestionando los elementos de ella que generan la violencia, además de los factores externos que operan en ese sentido. Esto permite una mayor sensibilidad, conocimiento y apropiación de los temas que se pretende profundizar. Las metodologías a utilizar son muy eficaces para compilar evidencias, ya que se apoyan en conocimientos clave del contexto local.

Para enfrentar la violencia contra las mujeres indígenas, las organizaciones plantean una mirada holística que implica revisar la violencia estructural, la espiritual y contara la madre tierra. Por violencia estructural, las mujeres indígenas comprenden todo tipo de violencia manifestada desde las instituciones y a nivel estatal, así como actitudes de la sociedad en general en forma de racismo y discriminación. Este tipo de violencia es la que sufren las mujeres, por ejemplo, al no contar en sus países con servicios de salud culturalmente adecuados, así como con educación intercultural o servicios de traducción en instancias judiciales. También pueden incluirse los estereotipos y mensajes discriminatorios reproducidos por los medios de comunicación locales y masivos en los distintos países[21].

Por violencia espiritual, entienden las manifestaciones que atentan contra sus roles espirituales y su conexión con su cosmovisión indígena. En este sentido, se pueden incluir la prohibición o desvalorización de ciertas prácticas rituales y ceremoniales —o ambas—, así como la destrucción de sitios sagrados y recursos utilizados en los procesos espirituales de un pueblo.

Como violencia contra la madre tierra, las mujeres indígenas conciben las acciones que afectan sus territorios, tierras y recursos naturales y que tienen un impacto negativo en sus vidas, por ejemplo, los desplazamientos forzados, la contaminación del agua, la destrucción de las plantas medicinales. Estos procesos afectan principalmente a las mujeres, no solo en cuestiones relacionadas con su salud física y mental, sino que también rompen sus redes sociales de apoyo y erosionan su vínculo con la madre tierra, que es esencial para ellas. Tal como señalan el ECMIA y CHIRAPAQ (2013): "La degradación de parcelas, ríos, montes, aire, flora y fauna, entre otros recursos naturales, y la destrucción del patrimonio ancestral, es otra forma de violencia, que si bien también afecta a los hombres, su efecto en las mujeres por los roles que desempeñan para la familia y la comunidad, es de mayor proporción. Las condiciones, muchas veces inhóspitas de su entorno de vida cotidiana y actividades como el acarreo de leña y agua, alimentación de la familia mediante la pesca, siembra y demás actividades afines, hacen que el impacto de la devastación natural y patrimonial en las mujeres indígenas, sea mayor". Otro de los aspectos de la violencia que las mujeres indígenas han abordado es el vínculo con el militarismo y los conflictos armados[22].

[21] Para mayor información se recomienda consultar ECMIA y CHIRAPAQ (2013).
[22] Para mayor información, véase Martínez Pérez (2012).

Finalmente, las organizaciones de mujeres indígenas plantean la necesidad de valorar, visibilizar y fortalecer las prácticas ancestrales que contribuyen a afrontar las situaciones de violencia[23]. Estas tienen la función de mantener y restaurar el equilibrio y la armonía del ser individual y colectivo y restituir la integralidad, prevenir los daños y efectos a corto, mediano y largo plazo, liberar la impotencia, el dolor, el miedo, el susto, el enojo y la culpa, desinstalar la opresión que viven las mujeres, y ayudarlas a volver en sí, a reconocerse con su luz y con su sombra.

El FIMI, junto a la Alianza de Mujeres Indígenas de México y Centroamérica, han trabajado en la elaboración de diagnósticos participativos y comunitarios para el análisis de la situación de la violencia contra las mujeres indígenas. En estos trabajos se pueden apreciar varios ejemplos de sanación valorizados por las propias organizaciones de mujeres indígenas (FIMI, 2012a).

4. Algunos desafíos

La crónica falta de información acerca de la violencia contra las mujeres indígenas es uno de los principales retos que tienen que afrontarse en la región, información que debe generarse tomando en cuenta sus diferentes ámbitos de manifestación y formas de expresión.

Dentro de las comunidades, las mujeres indígenas se enfrentan a una estructura cultural de resistencia de parte de las autoridades tradicionales para abordar ciertos temas que les competen, además de los obstáculos para el acceso a la justicia ancestral. Las mujeres indígenas reconocen que dentro de sus comunidades prevalecen relaciones patriarcales y una situación de desigualdad, lo que lleva a la reproducción de prácticas y creencias que tienen un impacto negativo en su salud y su desarrollo integral.

La situación de las mujeres indígenas muchas veces es invisible, tanto dentro de las comunidades, por la “naturalización” de ciertas condiciones, como fuera ellas, para la sociedad en general. Ante este escenario, como se ha mencionado anteriormente, las mujeres indígenas han comenzado a alzar su voz y a desarrollar procesos propios de recolección de datos y documentación de evidencias. Enfrentan el desafío de aprender a utilizar la investigación para construir teoría como una estrategia política de lucha, pero también la búsqueda de mecanismos de seguimiento de los estudios, así como el impulso de acciones articuladas concretas, tal como puede verse en el caso de Nicaragua (véase el recuadro 3) .

Otro de los grandes retos es la convivencia de dos sistemas de justicia, y la necesidad de profundizar el conocimiento sobre la situación específica de las mujeres. Hay avances en la legislación nacional de algunos países, pero eso muchas veces no resuelve las tensiones y conflictos cotidianos. Por eso, es preciso avanzar en la generación de capacidades de las instituciones y de los titulares de derechos.

[23] Para mayor información sobre este concepto, véase FIMI (2013).

RECUADRO 3
"COMUNIDADES TRABAJANDO POR LA VIDA DE LA MUJER".
EL CASO DE WASPAM, NICARAGUA

La situación de violencia contra las mujeres indígenas en el municipio de Waspam, en la Costa Atlántica de Nicaragua, es un problema que las propias mujeres indígenas relacionan con el avance de la frontera agrícola, el incremento del narcotráfico en la zona y la situación de pobreza. En este marco, el Centro de Mujeres Wangki Tangni (Centro de Mujeres Flores del Río, en Miskito), una organización de mujeres indígenas que viene trabajando hace varios años para la eliminación, prevención y sanación de la violencia, lleva adelante una iniciativa llamada "Comunidades trabajando por la vida de la Mujer". A su vez, la Organización Wangki Tangni preside la Red Indígena de Mujeres en Waspam y la Red de mujeres indígenas del Wangki. Las dos iniciativas son parte de un programa que tiene como objetivo reducir la violencia contra las mujeres indígenas, y que consta de varios componentes:

- Investigación: para conocer la situación de violencia y darle visibilidad, han realizado un diagnóstico participativo que incluyó la elaboración de una línea de base. El estudio de caso se llevó a cabo en Waspam y 73 comunidades de los territorios WangkiTwi, WangkiLihAubra, Wangki li Lamni y WangkiMaia. En este proceso, las propias mujeres indígenas realizaron una revisión documental, llenaron 158 formularios de denuncias del Observatorio de Mujeres Indígenas contra la Violencia, recogieron 14 historias de vida de mujeres afectadas por la violencia, organizaron 73 conversatorios con autoridades comunitarias, territoriales, miembros de organizaciones de mujeres, y dos grupos focales en Waspam: uno con jóvenes y otro con mujeres, además de realizar entrevistas a dirigentes relevantes de la Red de Mujeres Indígenas contra la violencia del Wangki.

- Proceso de formación sobre violencia de género, legislación nacional, elementos pedagógicos y metodológicos, para fungir como facilitadoras y multiplicadoras, enfocado en cuatro comunidades —Waspam, Ulwa, Kisalaya y Kururia. Además, se impulsa la capacitación de mujeres lideresas de las 114 comunidades mediante encuentros presenciales y el uso de la radioemisora.

- Apoyo a la Comisaría de la Mujer en la formación y el acompañamiento de las 80 promotoras voluntarias contra la violencia, que tienen la función de visitar a las familias que viven en esa situación.

- Alianzas entre mujeres, hombres y pueblos: se han realizado los Foros de las Mujeres en el Wangki, llevados a cabo anualmente desde 2008 a 2010. En ellos participan representantes de cada una de las 114 comunidades, Wihtas comunitarios, instituciones del Estado, incluyendo el Tribunal de Apelaciones de la RAAN, el Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte (CRAAN) y el Gobierno de la RAAN (GRAAN), el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM), entre otros. Para su organización, se articula a las mujeres de todas las comunidades y distintos actores que trabajan en la zona.

- La Defensoría Pública, que forma parte de la red contra la violencia coordinada por Wangki Tangni. Tienen un convenio con la Alcaldía Municipal para la divulgación de los avances jurídicos en el tema de la mujer, que se materializa en un programa radial que difunden varias veces a la semana.

- La Comisión de la Mujer, familia y juventud del CRAAN y el GRAAN están promoviendo la implementación de la Resolución Regional para que entre en efecto en la región la Ley sobre violencia contra mujeres. Además se articula el accionar con instituciones comunitarias: 54 Wihtas han firmado Cartas de Compromiso para aunar esfuerzos en la lucha contra la violencia con la Organización Wangki Tangni y la Red de Mujeres contra la violencia del Wangki.

En las comunidades del Wangki, uno de los principios del Laman Laka es el equilibrio entre hombres y mujeres, que se complementan, entendiendo por ello que todas y todos son iguales en la comunidad. Sin embargo, en la vida diaria de los hogares y comunidades, las mujeres experimentan muchas barreras, problemas y violencia. Para enfrentar esta situación, las mujeres de WangkiTangnipara combinan estrategias de investigación propias, formación, empoderamiento, apoyos económicos, alianzas con actores clave, visibilidad y acompañamiento espiritual, y muestran que las alternativas comunitarias lideradas por las propias mujeres indígenas son eficaces para la eliminación, prevención y sanación de la violencia.

Fuente: Elaboración propia basada en datos enviados por la Organización Wangki Tangni. Para más información, véase [en línea], ‹http://www.fimi-iiwf.org/listado_observatorio.php›.

V. La autonomía socioeconómica de las mujeres indígenas: una mirada a la situación educativa y la inserción laboral

A. La situación educacional de la mujer indígena: un énfasis en las niñas y jóvenes

En las leyes educativas de los países de la región se ha producido un correlato de los cambios sociopolíticos globales de reconocimiento de los derechos humanos en general. Durante el nuevo milenio se han ido consolidando enfoques centrados en los derechos, estructurados a partir de conceptos de base como la equidad y la inclusión. En este sentido, se ha buscado pasar desde una concepción de política educativa que se centra en la igualdad de oportunidades en el acceso a otra que enfatiza la igualdad en los logros educativos —materializados en la permanencia, el egreso y el aprendizaje (SITEAL, 2011). Por otra parte, en el marco de los derechos de los pueblos indígenas, entran en juego en este escenario los derechos culturales y lingüísticos. En consecuencia, es un desafío para los países de la región la articulación de las dimensiones individuales y colectivas también en el ámbito de la educación formal. Es por ello que en los primeros puntos de este capítulo se hace referencia a los estándares normativos y las demandas de los pueblos indígenas en esta materia.

En los apartados que siguen, el análisis se enfoca en una caracterización de la situación de la mujer indígena en el acceso y los logros en el sistema educacional formal, mediante indicadores seleccionados como las tasas de asistencia escolar y de culminación de los ciclos. La información proviene de los países con datos disponibles de la década censal de 2010 y aquellos que hicieron sus relevamientos de la ronda de 2000 durante la segunda mitad de ese decenio. Si bien se examinarán las brechas de equidad en el derecho a la educación, se debe tomar en cuenta que la mirada es parcial, ya que se requeriría analizar otros aspectos tales como la calidad y pertinencia de la formación escolar que reciben las mujeres indígenas, lo que escapa a los objetivos de este estudio.

1. El derecho a la educación de los pueblos indígenas

El derecho a la educación es una herramienta fundamental para lograr un cambio social hacia el desarrollo equitativo y la conformación de una sociedad solidaria y respetuosa de la diversidad cultural, y el Estado es el garante directo y responsable de implementar políticas públicas que aseguren su cumplimiento.

Para los pueblos indígenas, el derecho a la educación es clave no solo como un medio para salir de la exclusión y la discriminación que han sufrido históricamente, sino para el pleno goce de los derechos humanos y colectivos (Naciones Unidas, 2005a). Además, es fundamental para la construcción de las democracias plurinacionales del siglo XXI, dado que tiene la doble misión de enseñar la diversidad de la especie humana y de contribuir a una toma de conciencia de las semejanzas y la interdependencia entre todos los seres humanos (CEPAL, 2007).

El Convenio 169 de la OIT plantea el derecho a la educación en los artículos 26 al 31. Específicamente, en el artículo 26 señala que "deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional". Y en el artículo 27 agrega que: a) se debe contar con la participación activa de estos pueblos en el diseño e implementación de programas y servicios de educación, con la finalidad de responder a sus necesidades particulares; b) que tales programas deben incluir su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales; c) los Estados deben tomar medidas que permitan transferirles progresivamente la responsabilidad de la realización de los programas educacionales, y d) los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación (OIT, 1989). En síntesis, este instrumento insta a los Estados a adoptar medidas para garantizar a los pueblos indígenas una educación de calidad en todos los niveles, y asegurar su participación en la formulación y ejecución de programas educativos. A su vez, resalta la importancia de la utilización de la propia lengua en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas postula en su artículo 14: "Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. 1. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. 2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma" (Naciones Unidas, 2007).

Además, como ya se dijo, en su artículo 44 la Declaración establece que todos los derechos y las libertades reconocidas en ese instrumento se deben garantizar por igual al hombre y a la mujer indígena. Reforzando esta disposición, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha recomendado que los gobiernos incorporen una perspectiva de género que abarque todos los ámbitos y que se diseñen políticas que consideren directamente a las mujeres indígenas. Concretamente, ha postulado que se debe mejorar el acceso de las mujeres indígenas a la educación y el desarrollo de sus capacidades, además de reformar los sistemas educativos para que puedan aprovechar las oportunidades de capacitación y empleo.

Específicamente, se recomienda a los Estados: a) elaborar programas basados en la lengua materna (primera lengua del niño o niña) como fundamento para aprender y apoyar la preservación y el uso de los idiomas indígenas; b) instruir a todos los estudiantes tanto indígenas como no indígenas de todos los niveles de enseñanza para que aprecien, comprendan y respeten la historia, la cultura y la identidad tradicional y contemporánea, y c) asegurar que en particular las mujeres, niños y niñas de los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos de conformidad con las normas internacionales[24].

Finalmente, el Relator Especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en su cuarto informe anual, declaró que la educación "es un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social, que está al servicio de un desarrollo humano más armonioso, más genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprensiones, las opresiones y las guerras" (Naciones Unidas, 2005a).

[24] Véase [en línea], ‹http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/brochure_women_es.pdf›.

2. Las demandas actuales de los pueblos indígenas y el rol de la mujer

Hace varias décadas que los pueblos indígenas de América Latina han hecho notar el carácter asimilacionista y aculturizador de la educación formal, que al ser impartida desde modelos de aprendizaje homogeneizantes, es contradictoria con sus derechos en tanto pueblos cultural y lingüísticamente diferenciados. En este ámbito, han demandado políticas de educación intercultural bilingüe (EIB) que garanticen y fortalezcan la identidad, la lengua y la cultura indígenas y capaciten a sus miembros en un uso más eficiente del castellano. En respuesta a estas demandas, hasta 2009 se habían implementado en la región más de cien programas con diversidad de énfasis: algunos se focalizaron en las dificultades escolares de los niños y niñas indígenas, y otros buscaron minimizar el fracaso con una escolarización en la lengua materna y la utilización del repertorio cultural propio. Sin embargo, ninguno de ellos superó los niveles primarios de escolaridad (Mato, 2009).

En los últimos años, los nuevos escenarios sociopolíticos de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, junto a evaluaciones de las experiencias ya mencionadas de EIB que pusieron en evidencia sus limitaciones[25], han generado una nueva ola de demandas enfocadas en un tipo diferente de educación, que van desde la transformación del sistema educativo formal, con un ejercicio de la interculturalidad horizontal e incluyente, hasta el desarrollo de una educación por y para los pueblos indígenas. La característica central de estas tendencias es que se entienden en el contexto de las reivindicaciones de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, asociados a la autonomía, la territorialidad y la participación plena, libre e informada, tal como se plantea en los mecanismos internacionales ya citados. Algunos países de la región han comenzado incluso a legislar al respecto, tal como puede verse en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia (véase el recuadro 4).

Es así como los propios pueblos indígenas están promoviendo experiencias educativas que trascienden los modelos de EIB, y que buscan ampliar la cobertura, reconociendo y validando los conocimientos y saberes indígenas en los sistemas educativos nacionales. Estas propuestas forman parte de iniciativas integrales de desarrollo, entendidas desde las epistemologías de los propios pueblos, y aseguran la participación y el control social sobre todo el proceso educativo.

En estos nuevos modelos educativos indígenas se incorporan explícitamente los enfoques de género e intercultural, así como el rol específico que asume la mujer en la producción y reproducción cultural y lingüística de sus pueblos como una de las bases fundamentales para formar seres humanos integrales (Cunningham, citado en SITEAL, 2011). En efecto, todos los pueblos y culturas han desarrollado estructuras cognitivas y cuerpos de conocimientos que dan orden y significado al mundo. En el caso de los pueblos indígenas, estos modelos se caracterizan por una relación profunda y recíproca del ser humano con el ecosistema y las fuerzas espirituales que regulan las relaciones entre ambos. El papel de las mujeres, madres, abuelas y hermanas ha sido tradicionalmente la transmisión oral de esas visiones de mundo mediante el proceso de socialización, contribuyendo a mantener las lenguas indígenas. Pero las mujeres indígenas no son únicamente transmisoras de la cultura, también son sus transformadoras activas.

Teniendo en cuenta los antecedentes contextuales enunciados, la información disponible sobre la situación educativa de la mujer indígena está referida al sistema formal, que como ya se mencionó, se ha impartido desde un Estado hegemónico, en la lengua y con los contenidos del colonizador. De esta manera, los avances en el acceso a los sistemas educativos formales han tenido

[25] Una evaluación de la EIB realizada en 2009 demostró que los contextos institucionales, principalmente su implementación desde la escuela pública convencional, no lograron cambiar los modos de organización de tiempos, espacios, relaciones de poder, contenidos y prácticas hegemónicas, y por otra parte, limitaron de manera importante la participación indígena. Además, se detectaron otros problemas como la falta de evaluación del material docente, la limitada formación de los recursos humanos, los diseños curriculares que no consideraron la variabilidad cultural. Como resultado de estas limitaciones, no se lograron mejoras sustantivas en la realidad educativa de los pueblos indígenas de la región (Díaz y otros, 2009).

como contracara el hecho de constituir el principal vehículo de aculturación, y en este sentido, de vulneración de los derechos de los pueblos y mujeres indígenas (Mariman, 2011, citado en SITEAL, 2011). Por lo tanto, aunque las diferencias étnicas y de género en la educación formal, que ponen en desventaja a las mujeres indígenas, marcan efectivamente una brecha en el ejercicio del derecho ciudadano individual, también es cierto que a la vez se requiere complementar esta mirada para examinar hasta qué punto se están violando los derechos de integridad cultural.

RECUADRO 4
LAS NUEVAS LEYES EDUCATIVAS Y SOBRE LAS LENGUAS INDÍGENAS EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Durante los últimos tres años, junto con los cambios constitucionales que posicionaron al Estado Plurinacional de Bolivia como el primer país de la región en reconocer la coexistencia de los pueblos indígenas, se han dictado diversas leyes en pro de asegurar una educación adecuada y pertinente. Entre ellas se puede mencionar la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (2010), destinada a niñas, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 18 años, que establece el carácter intracultural, intercultural y plurilingüe de la educación, que es obligatoria hasta el bachillerato. Su objetivo es reconocer la diversidad cultural y lingüística y fortalecer la identidad.

Además, se han promulgado la Política de Recuperación, Desarrollo y Normalización de las Lenguas, Naciones y Pueblos Indígenas (2012), dependiente del Ministerio de Educación, así como la Ley General de Derechos y Políticas Lingüísticas (Ley 269), vinculada al mismo ministerio, y destinada a reconocer, proteger, promover, difundir, desarrollar y regular los derechos lingüísticos individuales y colectivos de los habitantes del Estado Plurinacional de Bolivia; generar políticas públicas y obligaciones institucionales para su implementación de acuerdo a la Constitución política, convenios internacionales y disposiciones legales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Infoleyes Bolivia", [en línea], ‹http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=3962›.

3. El acceso a la educación formal: avances y desafíos

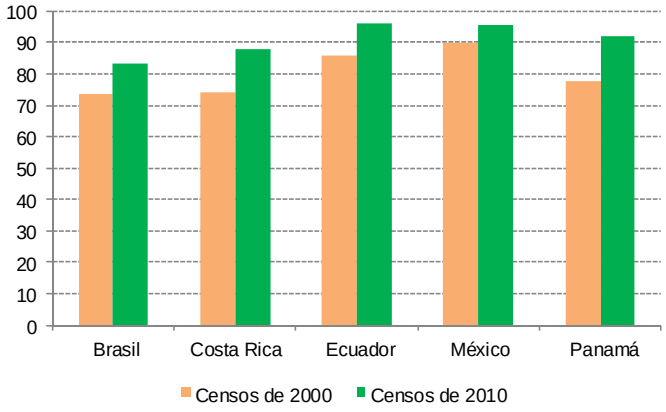
En líneas generales, los estudios previos han mostrado que en las últimas décadas la educación básica se ha expandido y generalizado en la región, con lo que se ha logrado una mayor cobertura social y geográfica; ha disminuido el analfabetismo y se ha reducido la brecha entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria (CEPAL, 2007 y 2013b; SITEAL, 2011). No obstante, los datos de los censos de la década de 2000 acusaban profundas desigualdades en desmedro de los pueblos indígenas, especialmente para las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres, con las consecuentes brechas en el ejercicio del derecho a la educación (Del Popolo, López y Acuña, 2009).

Los avances legislativos en materia de reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, junto con los esfuerzos generales de los países por incrementar la educación en América Latina, principalmente en el nivel primario, parecen haber contribuido significativamente a que una mayor proporción de niños y niñas indígenas ingrese al sistema escolar. Los gráficos 20, 21 y 22 son elocuentes al respecto: en ellos se constata que el acceso a establecimientos educativos se ha incrementado de manera notable para las niñas, adolescentes y jóvenes indígenas de 6 a 22 años.

En el caso de las niñas indígenas de 6 a 11 años, el aumento en la asistencia escolar fue de casi un 20% en Costa Rica y Panamá, lo que es muy significativo, ya que alcanzó el 88% en el primer país y el 92% en el segundo (véase el gráfico 20). El cuadro 13 permite apreciar que en la mayoría de los países de la región con datos disponibles, más del 90% de los niños y las niñas indígenas están escolarizados; en el caso de Colombia y Nicaragua, donde las coberturas son algo menores, se debe tener en cuenta que la información data de 2005, mientras que en el resto de los países las cifras

corresponden a 2010 o 2011. Uno de los factores que puede haber impactado en la cobertura escolar han sido los programas de transferencia condicionada (PTC), que han comenzado a llegar también a los pueblos indígenas (Robles, 2010). Los PTC se basan en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con determinados compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas (Cecchini y Madariaga, 2011). Más allá de los debates aún inconclusos sobre la idoneidad de estos programas y sus resultados en distintos ámbitos, se ha planteado que pueden representar un paso importante para mejorar la protección social de niños y niñas en condiciones de pobreza e indigencia (Cecchini y Madariaga, 2011)[26].

GRÁFICO 20
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PORCENTAJE DE NIÑAS INDÍGENAS DE 6 A 11 AÑOS QUE ASISTEN A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO, CENSOS DE LAS RONDAS DE 2000 Y 2010



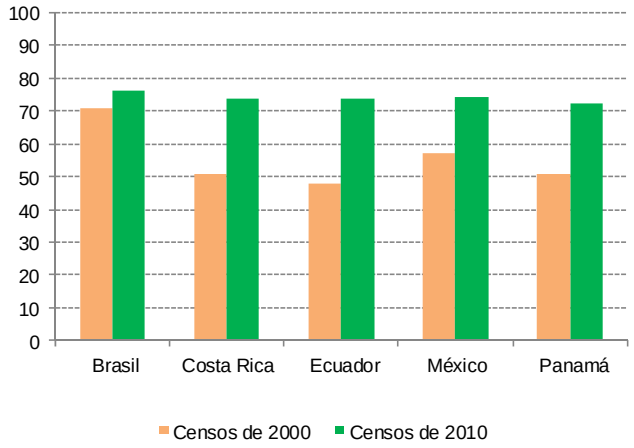
Fuente: Elaboración propia sobre la base del SISPPI y de procesamientos especiales de los microdatos censales de la década de 2010, CEPAL/CELADE.

En el caso de las niñas y adolescentes indígenas de 12 a 17 años, los aumentos relativos en la asistencia escolar fueron aún más significativos. A inicios del presente siglo, alrededor de la mitad de ellas estaban fuera del sistema educativo formal, mientras que los censos de 2010 muestran que ya más del 70% de las adolescentes indígenas están escolarizadas (véase el gráfico 21)[27]. Los aumentos también fueron impactantes entre las jóvenes de 18 a 22 años; en países como Costa Rica, el acceso a la educación se duplicó en el período intercensal; sin embargo, se advierte que en ninguno la cobertura supera el 40% (véase el gráfico 22).

[26] Existe consenso en que estos programas tienen restricciones y problemas de sostenibilidad financiera y política, además de operar con una visión "maternalista", en la que se asume que las mujeres deben hacerse cargo de la vida doméstica, del cuidado y la crianza (Cecchini y Madariaga, 2011). Asimismo, muy pocos países de la región han adaptado el diseño e implementación de los PTC a los requerimientos de los pueblos indígenas; los avances se han dado principalmente en Colombia y Panamá (Robles, 2010).

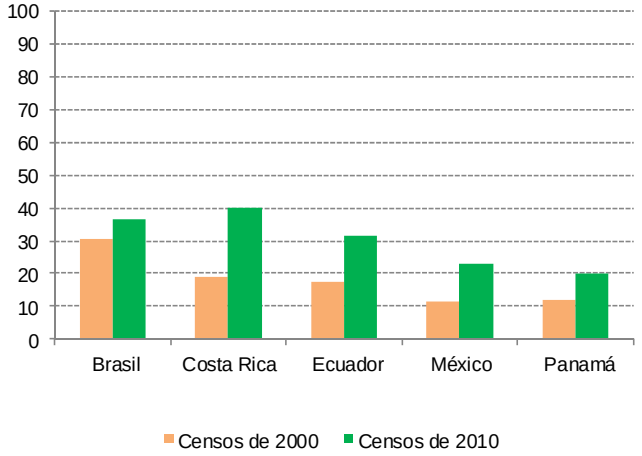
[27] El grupo etario de 12 a 17 años corresponde aproximadamente a las edades oficiales para la educación secundaria o enseñanza media, mientras que el de 18 a 22 años, en teoría, al nivel superior o universitario. Sin embargo, las cifras presentadas se refieren a la asistencia a algún establecimiento educativo, sin identificar ni el nivel ni el último año de estudio cursado. No obstante, los censos de población ofrecen el potencial para la construcción de indicadores de rezago escolar y abandono.

GRÁFICO 21
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PORCENTAJE DE NIÑAS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS DE 12 A 17 AÑOS QUE ASISTEN A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO, CENSOS DE LAS RONDAS DE 2000 Y 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base del SISPPI y de procesamientos especiales de los microdatos censales de la década de 2010, CEPAL/CELADE.

GRÁFICO 22
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PORCENTAJE DE JÓVENES INDÍGENAS DE 18 A 22 AÑOS QUE ASISTEN A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO, CENSOS DE LAS RONDAS DE 2000 Y 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base del SISPPI y de procesamientos especiales de los microdatos censales de la década de 2010, CEPAL/CELADE.

Los cuadros 13, 14 y 15 permiten observar la situación de acceso escolar alrededor de 2010 en lo que atañe a cobertura y desigualdades étnicas y de género. En los niños y niñas de 6 a 11 años, además del avance en la cobertura, se advierte una reducción de ambas brechas. Los únicos países que siguen mostrando una distancia entre las condiciones de la niñez indígena y la no indígena en este ámbito son el Brasil y Colombia; la mejor de las situaciones en términos de cobertura e igualdad en el acceso se presenta en el Uruguay. En los grupos etarios de 12 a 17 años y de 18 a 22

años el acceso escolar en general disminuye y las desigualdades comienzan a hacerse más evidentes. Las desventajas de las jóvenes indígenas se perfilan con mayor nitidez: por una parte, las tasas de asistencia son más bajas respecto del tramo de edad anterior, y por la otra, se vislumbran desigualdades tanto por condición étnica como por género.

En la mayoría de los países, siete de cada 10 niñas y jóvenes indígenas de 12 a 17 años asiste a un establecimiento escolar; tal es el caso de Nicaragua, Panamá, el Ecuador, Costa Rica, México y el Brasil. En Colombia esta situación alcanza a seis de cada 10 adolescentes, y en el Perú y el Uruguay, ocho de cada 10 niñas de este grupo etario y con esta condición étnica están escolarizadas. En todos los países se registran diferencias entre las niñas indígenas y las no indígenas, con la excepción de Nicaragua y el Perú; las mayores desigualdades al respecto se experimentan en Colombia, Panamá y el Brasil. En cuanto a las brechas de género dentro de los pueblos indígenas, con la excepción del Uruguay y Nicaragua, la asistencia escolar es menor entre las niñas; en el caso de Panamá se observan 10 puntos de diferencia en el acceso en desmedro de ellas (véase el cuadro 14).

Entre los jóvenes de 18 a 22 años la inserción escolar se reduce de manera marcada en general, y más aún en las jóvenes indígenas, con lo que las desigualdades étnicas y de género se profundizan. En el cuadro 15 se aprecia el rango de variabilidad entre los países: en un extremo se ubica Costa Rica, donde un 39,8% de las jóvenes indígenas de 18 a 22 años asiste a algún establecimiento educativo, y en el otro está Colombia, con solo un 18,8% de las jóvenes escolarizadas. En cuanto a las brechas étnicas, las más pronunciadas se advierten en Panamá, Colombia, México, el Ecuador y Costa Rica. El caso de Panamá es el más extremo, pues la asistencia de las jóvenes no indígenas duplica a la de las indígenas. Las inequidades de género entre los jóvenes indígenas son menos acentuadas que las étnicas, pero en seis de los nueve países van en desmedro de ellas, sobre todo en el Ecuador, Panamá y el Perú.

CUADRO 13
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): PORCENTAJE DE NIÑAS Y NIÑOS DE 6 A 11 AÑOS QUE ASISTEN A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2010

País y año censal	Porcentaje de asistencia escolar				Brechas relativas	
	Indígena		No indígena		Mujer indígena / Mujer no indígena	Mujer indígena / Hombre indígena
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre		
Brasil, 2010	83,1	82,6	97,5	97,1	0,85	1,01
Colombia, 2005	73,4	72,0	92,4	90,9	0,79	1,02
Costa Rica, 2011	87,7	88,8	94,7	94,6	0,93	0,99
Ecuador, 2010	96,1	96,1	96,8	96,4	0,99	1,00
México, 2010	95,7	95,7	97,1	96,7	0,99	1,00
Nicaragua, 2005	85,5	83,4	83,4	80,5	1,03	1,03
Panamá, 2010	92,0	92,6	98,6	98,5	0,93	0,99
Perú, 2007	93,3	93,4	95,5	95,4	0,98	1,00
Uruguay, 2011	99,3	98,8	99,2	99,0	1,00	1,01

Fuente: Procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

CUADRO 14
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): PORCENTAJE DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE 12 A 17 AÑOS QUE ASISTEN A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2010

País y año censal	Porcentaje de asistencia escolar				Brechas relativas	
	Indígena		No indígena		Mujer indígena / Mujer no indígena	Mujer indígena / Hombre indígena
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre		
Brasil, 2010	76,3	79,4	89,8	89,4	0,85	0,96
Colombia, 2005	58,2	59,3	79,9	76,9	0,73	0,98
Costa Rica, 2011	73,8	76,7	85,1	83,2	0,87	0,96
Ecuador, 2010	73,9	79,7	83,5	83,3	0,89	0,93
México, 2010	74,3	75,1	80,6	79,2	0,92	0,99
Nicaragua, 2005	71,3	69,8	71,2	66,9	1,00	1,02
Panamá, 2010	72,5	82,5	91,4	88,9	0,79	0,88
Perú, 2007	84,1	87,2	83,2	84,7	1,01	0,96
Uruguay, 2011	83,2	77,0	86,6	80,9	0,96	1,08

Fuente: Procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

CUADRO 15
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): PORCENTAJE DE JÓVENES DE 18 A 22 AÑOS QUE ASISTEN A ALGÚN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2010

País y año censal	Porcentaje de asistencia escolar				Brechas relativas	
	Indígena		No indígena		Mujer indígena / Mujer no indígena	Mujer indígena / Hombre indígena
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre		
Brasil, 2010	36,5	40,1	36,3	33,8	1,01	0,91
Colombia, 2005	18,8	20,1	32,7	29,8	0,57	0,94
Costa Rica, 2011	39,8	39,8	52,5	46,3	0,76	1,00
Ecuador, 2010	31,7	37,4	44,0	40,2	0,72	0,85
México, 2010	23,1	24,9	35,3	35,4	0,65	0,93
Nicaragua, 2005	29,9	28,8	32,6	28,7	0,92	1,04
Panamá, 2010	20,0	29,1	44,4	35,5	0,45	0,69
Perú, 2007	34,7	38,9	40,5	40,9	0,86	0,89
Uruguay, 2011	37,4	26,9	44,4	32,9	0,84	1,39

Fuente: Procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

Si bien se constatan avances significativos en la región respecto de las oportunidades de acceso de las niñas y jóvenes indígenas al sistema educativo, las desigualdades étnicas, generacionales y de género persisten. Además, las cifras expuestas esconden las inequidades geográficas y según los diferentes pueblos. Los atlas sociodemográficos de los pueblos indígenas elaborados por el CELADE-División de Población de la CEPAL para algunos países de la región permiten dar cuenta de las profundas desigualdades territoriales en diferentes ámbitos de la vida de las mujeres indígenas, entre ellos la educación. En ellos puede observarse que las áreas más desfavorecidas respecto de indicadores en esta materia suelen coincidir con los territorios indígenas. En el Perú, por ejemplo, si bien la escolaridad general de niños y niñas indígenas es de poco más del 93%, en la región de la Selva disminuye a un 79%. En esta región se presentan situaciones preocupantes, tales como las que ocurren en varios distritos del departamento de Loreto: en Urarinas y Andoas un 60% de las niñas y niños indígenas de 6 a 11 años no van a la escuela; en Pastaza esta situación alcanza a la mitad de la niñez indígena, y en Balsapuerto, un 40% de niños y niñas de esta condición étnica están fuera del sistema educativo (CEPAL, 2011). En el caso de Colombia, la asistencia escolar de las niñas indígenas supera el 70% a nivel nacional (véase el cuadro 13); sin embargo, en los departamentos de La Guajira y el Chocó poco más de esa misma cifra está fuera de la escuela (CEPAL, 2012).

De todos modos, el acceso al sistema educativo no garantiza ni calidad ni pertinencia cultural del proceso de enseñanza-aprendizaje para las niñas, niños y jóvenes indígenas. En este sentido, el respeto y la promoción de los idiomas indígenas es un aspecto central para una educación apropiada en el marco de los derechos de los pueblos, incluidos los lingüísticos y de integridad cultural, ya que por su intermedio se transmiten la cultura, los valores y la cosmovisión indígena. Mediante una consulta realizada por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en relación a la pertinencia de los indicadores propuestos a nivel mundial para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los pueblos indígenas formularon una lista de indicadores complementarios. Entre ellos se encuentra el porcentaje de niños y niñas que hablan idioma indígena. Algunos resultados al respecto se presentan en el recuadro 5.

La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, Katarina Tomaševski, ha planteado que la enseñanza en el idioma dominante condiciona el acceso y la permanencia educativa, debido a las limitaciones lingüísticas, pedagógicas y psicológicas que crea (Naciones Unidas, 2003). Además, los estudios muestran la importancia de que la educación se realice en la lengua materna: "la duración de la enseñanza en la lengua materna es más importante que cualquier otro factor (incluido el nivel socioeconómico) para predecir el éxito de los estudiantes bilingües. Los peores resultados, incluidas altas tasas de exclusión, se dan entre los estudiantes que cursan programas en que sus lenguas maternas no reciben ningún tipo de apoyo o únicamente se enseñan como asignaturas" (Naciones Unidas, 2005b).

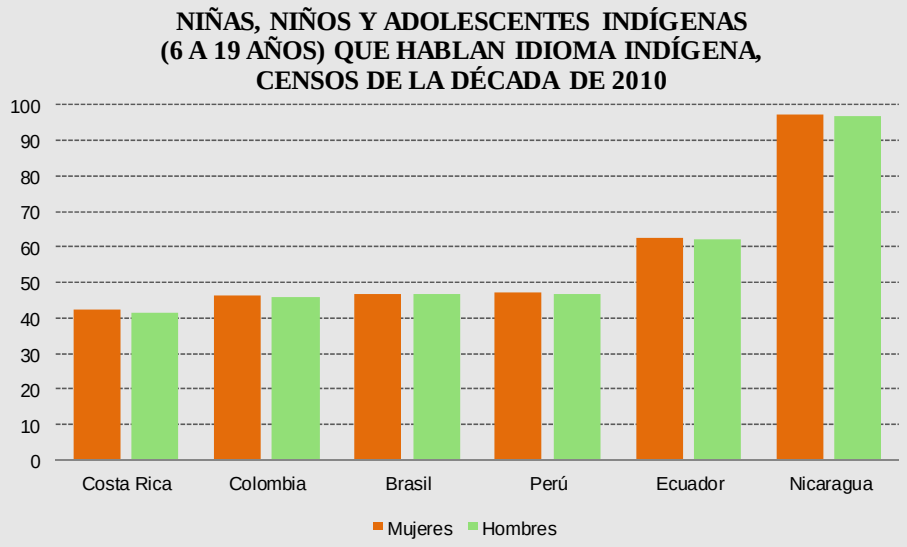
Al respecto, un estudio reciente elaborado por el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL-UNESCO) muestra que en 11 países de la región hay una baja proporción de niños y niñas que hablan idioma indígena en sus casas y que reciben educación en su lengua, con la excepción de Guatemala y el Paraguay (63,6% y 55,6%, respectivamente), lo que los pone en desventaja frente a la población no indígena (SITEAL, 2011). El mismo estudio revela que estas desventajas se expresan, por ejemplo, en el rendimiento escolar, puesto que los niños y niñas de tercero y sexto grado que hablan idioma indígena en sus casas no llegan a aprobar los contenidos mínimos de matemática y lengua en una proporción significativa, y sus niveles de reprobación son mucho más elevados que los de las niñas y niños no indígenas. Por otra parte, tal como se ha señalado, no se trata únicamente de la traducción a idiomas indígenas de contenidos "occidentales", sino de ampliar los enfoques educativos incorporando las experiencias de las personas y los pueblos indígenas, descolonizar sus contenidos, con enfoques sobre la espiritualidad, la ciudadanía, el género, la interculturalidad y el diálogo intergeneracional (Cunnigham, citado en SITEAL, 2011).

RECUADRO 5
LA PRESERVACIÓN DE LOS IDIOMAS INDÍGENAS:
EL USO POTENCIAL DE LOS CENSOS

La pérdida de los idiomas indígenas ha sido bastante documentada y se ha vinculado con la enseñanza impartida desde modelos educativos hegemónicos y castellanizantes. Varios países de la región incorporaron preguntas sobre este tópico en el último censo, lo que ofrece una excelente oportunidad para la realización de estudios pormenorizados en esta materia. Una mirada inicial de los datos demuestra la heterogeneidad de situaciones que existen entre los países y dentro de ellos. En el gráfico adjunto se observa que en el Brasil, Costa Rica, Colombia y el Perú, menos de la mitad de los niños y jóvenes indígenas de 6 a 19 años hablan su idioma; en el caso del Perú el indicador alcanza un 60%, y en Nicaragua un 97%. Sin embargo, en el censo nicaragüense de 2005 el idioma solo se indagó en los pueblos indígenas Rama, Garífuna, Mayagna-Sumu, Miskitu y Ulwa, quienes representan un 60% de la población indígena del país y cuyos territorios ancestrales se corresponden con las Regiones Autónomas del Atlántico. La pregunta excluyó a los pueblos del Pacífico, Xiu-Sutiaba, Nahoas-Nicarao, Chorotega-Nahua-Mange, Cacaopera-Matagalpa, que constituyen un 40%, porque se asumió que perdieron su idioma.

(continúa)

Recuadro 5 (conclusión)



Fuente: Procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

El censo permite además evaluar la situación por pueblos de pertenencia y áreas geográficas de interés. A modo ilustrativo, en el Brasil, de las niñas y jóvenes indígenas de 5 a 19 años que residen en territorios indígenas, un 63,7% hablan su idioma, mientras que entre aquellas que están fuera del territorio apenas un 15,5%; una situación similar se presenta en los varones de estas edades (IBGE, 2012). En Costa Rica, entre las niñas y jóvenes del pueblo Cabécar, un 87,2% habla idioma indígena cuando reside en sus territorios, pero cuando están fuera de él, solamente un 38,4%; entre las ngöbes, un 78,4% hablan su idioma en el territorio y un 57% fuera de él; entre las del pueblo Maleku, un 56% mantiene su idioma, pero solo un 5,8% lo hace cuando viven fuera de su tierra; entre las Bribrí, un 49,5% dentro de los territorios y un 20,5% fuera de él; entre las Bruna o Borucca, apenas un 6% habla el idioma indígena, con independencia del lugar en el que residan; las teribes alcanzan un 10% en los territorios y solo un 3% quienes están fuera, y finalmente chorotegas y huetar prácticamente han perdido el idioma. En México, sobre la base del conteo de población de 2005, la CDI calculó un índice de reemplazo etnolingüístico: se trata de una medición que se realiza para poder apreciar la transmisión intergeneracional de los idiomas de los 62 grupos etnolingüísticos identificados, y así entender la "fortaleza" o "debilidad" de cada idioma indígena. Los resultados del análisis del índice a nivel nacional fueron poco alentadores, ya que el grado de reemplazo etnolingüístico para el país se ubicó en la categoría de extinción lenta, a lo que debe agregarse que 34 grupos etnolingüísticos están en situación de extinción (CDI, s/f).

Ahondar en la información que suministran los censos de esta década constituye sin dudas un aporte importante para afrontar los desafíos de las políticas educativas del siglo XXI tendientes a respetar y garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), "Censo demográfico 2010. Características Gerais dos Indígenas. Resultados do Universo", 2012; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI), "Indice de reemplazo etnolingüístico", sin fecha, entre otros.

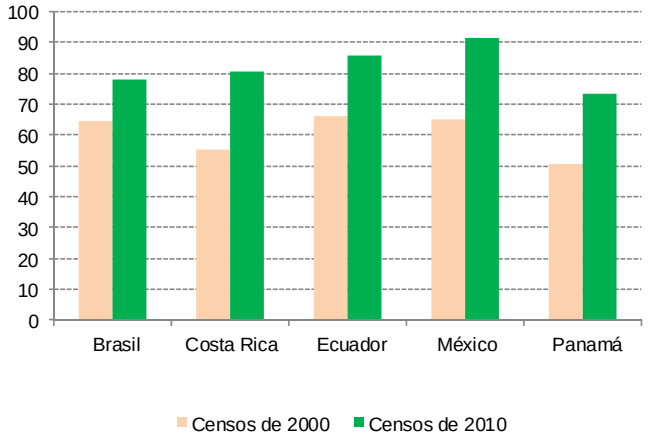
4. Hacia el logro de la enseñanza primaria universal y la permanencia en el sistema educativo

Los países de la región han realizado esfuerzos para cumplir con acuerdos internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que establecen entre sus metas "velar para que, para el 2015, los

niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria" (ODM 2). Si bien esta parecía una meta superada en América Latina, varios estudios mostraron que tras los promedios nacionales se ocultan profundas disparidades. En particular, en algunos países de la región este objetivo parecía más difícil de alcanzar en el caso de los pueblos indígenas, y sobre todo de las mujeres con esta condición étnica. Uno de los indicadores propuestos para el seguimiento de este ODM es el porcentaje de jóvenes de 15 a 19 años que culminaron el ciclo primario, que brinda información complementaria a la del acceso, pues alude a logros educativos mínimos, los que además son obligatorios en la región. En la actualidad, sin embargo, la primaria completa está muy por debajo de los umbrales educativos mínimos necesarios para una movilidad social y una mejor inserción en el mundo del trabajo. De allí que también se examine en este apartado la situación de la juventud respecto de la enseñanza media y el acceso al nivel universitario o superior.

La información disponible muestra, en primer lugar, que los avances en el acceso a la educación de las niñas y jóvenes indígenas también se manifiesta en los logros educativos, traducidos en el egreso de la enseñanza primaria, ya que en todos los países aumentó de manera considerable el porcentaje de culminación. Los casos más notables son los de Costa Rica, México y Panamá, países en los que el porcentaje de las jóvenes indígenas de 15 a 19 años con primaria completa aumentó en más de 20 puntos porcentuales entre 2000 y 2010, pasando del 55% al 81% en el primero, del 65% al 91% en el segundo y del 50% al 73% en el tercero (véase el gráfico 23). El panorama reciente es más alentador que hace 10 años atrás: de los nueve países con datos disponibles, cuatro tienen tasas de culminación de las jóvenes indígenas del 86% al 98% (Ecuador, México, Perú y Uruguay) y otros tres países están en un rango del 70% al 80% (Brasil, Costa Rica y Panamá). Colombia y Nicaragua registran cifras más bajas (49% y 64%, respectivamente), pero se reitera que esta información tiene cinco años de rezago respecto del resto (véase el cuadro 16). De todas maneras, los países con cifras más altas deben mantener la tendencia observada en los últimos 10 años para alcanzar la meta del ODM, y el resto esforzarse un poco más para lograrlo.

GRÁFICO 23
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): PORCENTAJE DE MUJERES INDÍGENAS DE 15 A 19 AÑOS CON EDUCACIÓN PRIMARIA COMPLETA, CENSOS DE LAS DÉCADAS DE 2000 Y 2010



Fuente: SISPPI y procesamientos especiales de los microdatos censales de la década de 2010, CEPAL/CELADE.

Si se analiza el logro educativo, las desigualdades étnicas siguen siendo más agudas que las de género (véase el cuadro 16). Con la excepción del Uruguay, en todos los países las jóvenes indígenas culminan la primaria en menor proporción que las no indígenas, y entre aquellos con

datos más recientes, las brechas étnicas son más elevadas en el Brasil, Costa Rica y Panamá. Respecto de las brechas de género, se advierte que las tasas de logro son similares entre las y los jóvenes indígenas, no obstante, persisten desigualdades en desmedro de ellas en Panamá, el Perú y en menor magnitud en el Ecuador.

CUADRO 16
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): PORCENTAJE DE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS CON EDUCACIÓN PRIMARIA COMPLETA SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2010

País y año censal	Porcentaje de culminación de la primaria				Brechas relativas	
	Indígena		No indígena		Mujer indígena / Mujer no indígena	Mujer indígena / Hombre indígena
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre		
Brasil, 2010	78,2	77,8	95,4	93,2	0,82	1,01
Colombia, 2005	48,5	47,6	84,5	78,5	0,57	1,02
Costa Rica, 2011	80,5	81,5	94,9	93,5	0,85	0,99
Ecuador, 2010	85,8	88,1	92,2	91,0	0,93	0,97
México, 2010	91,2	90,6	96,6	95,3	0,94	1,01
Nicaragua, 2005	63,8	58,9	71,5	63,6	0,89	1,08
Panamá, 2010	73,3	78,9	97,2	95,6	0,75	0,93
Perú, 2007	87,0	91,1	91,7	92,6	0,95	0,95
Uruguay, 2011	98,2	96,5	98,6	97,4	1,00	1,02

Fuente: Procesamientos de los microdatos censales de la década de 2010, CEPAL/CELADE.

Es sabido que en el medio rural hay una menor oferta educativa; mayores dificultades de acceso geográfico, sobre todo en aquellos pueblos que presentan patrones de asentamiento disperso; mala calidad de la infraestructura y limitados recursos docentes, a lo que se suman las dificultades de accesibilidad cultural de una oferta educativa castellanizante, sin pertinencia ni relevancia en el contexto de la vida y las aspiraciones de las comunidades indígenas rurales. Estos factores se combinan de formas múltiples y finalmente se expresan en el entrecruzamiento de desigualdades étnicas, de género y territoriales, poniendo en desventaja a la juventud indígena de las áreas rurales. Ahora bien, aunque en las ciudades los logros educativos suelen ser más altos que en el campo, estos contextos territoriales, en combinación con la etnicidad y el género, producen diferentes niveles de desigualdad.

Para empezar, si se controla el lugar de residencia y el grupo étnico, las diferencias de género, aunque no desaparecen, son en general menos relevantes que las étnicas o las territoriales. Asimismo, en un grupo de países (Brasil, Costa Rica y Panamá) el porcentaje de jóvenes con primaria completa en el medio urbano no muestra grandes desigualdades ni de género ni étnicas; en el área rural, por el contrario, las brechas étnicas son elevadas en desmedro de los jóvenes indígenas, tanto en las mujeres como en los hombres, y por ende las diferencias entre las jóvenes indígenas urbanas y las rurales son muy significativas. En Colombia, Nicaragua y el Perú las desigualdades étnicas se potencian con las territoriales de manera más acentuada; en el Ecuador y México los tres factores parecen operar casi por igual, siempre poniendo en desventaja a la juventud indígena, y en el Uruguay es donde la situación resulta más igualitaria; allí, en todo caso, quienes terminan en menor proporción la enseñanza básica son los muchachos indígenas de las zonas rurales (véase el cuadro 17).

CUADRO 17
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): PORCENTAJE DE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS CON EDUCACIÓN PRIMARIA COMPLETA SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA, SEXO Y ZONA DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DE 2010

País y año censal	Urbana				Rural			
	Indígena		No indígena		Indígena		No indígena	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Brasil, 2010	92,6	94,0	94,3	96,0	70,5	69,6	88,4	92,0
Colombia, 2005	79,1	77,4	86,5	90,1	38,9	39,3	52,9	62,9
Costa Rica, 2011	92,6	92,4	94,7	95,9	77,2	75,5	90,5	92,3
Ecuador, 2010	87,9	87,4	92,0	93,1	88,2	85,4	89,3	90,6
México, 2010	92,7	93,6	96,2	97,3	88,6	88,9	91,9	94,1
Nicaragua, 2005	77,4	82,2	81,4	86,3	46,4	50,3	41,8	50,5
Panamá, 2010	89,9	87,7	97,2	98,1	75,7	68,2	92,2	95,1
Perú, 2007	95,3	94,1	95,0	94,5	85,5	76,8	82,6	77,7
Uruguay, 2011	96,7	98,2	97,5	98,6	91,9	98,7	96,8	98,4

Fuente: Procesamientos de los microdatos censales de la década de 2010, CEPAL/CELADE.

Es importante destacar que las cifras del cuadro 17 permiten pronosticar que para las y los jóvenes indígenas rurales la meta de lograr la enseñanza primaria universal en 2015 será difícil de cumplir, sobre todo si se toman en cuenta los actuales modelos educativos. Por lo anterior, se postula que para lograr disminuir estas brechas se deben implementar formatos educativos innovadores e interculturales, que efectivamente promuevan la contextualización de la información y la construcción grupal de los conocimientos en el ámbito comunitario, considerando las perspectivas de los pueblos indígenas. Asimismo, es preciso tomar en cuenta los diferentes factores que dificultan el acceso y la permanencia de las jóvenes indígenas en la escuela. Algunas investigaciones han mostrado la complejidad de la situación, y han resaltado aspectos como la maternidad temprana, la dedicación exclusiva a los quehaceres domésticos, los temores de las familias por la seguridad de las niñas, los costos de los traslados a la escuela, la violencia o las agresiones sexuales que pueden sufrir en las instituciones o en el camino a ellas, así como la poca valoración que se le da a la educación formal de las mujeres. En este sentido, hay que destacar el escenario estructural de desventaja que experimentan las mujeres indígenas de Colombia, que puede asociarse tanto con la falta de oferta educativa adecuada en el medio rural como con el grave escenario de desplazamiento forzado que enfrentan algunos pueblos indígenas por la situación de guerra que ha alcanzado a sus territorios, y que no es compatible con la permanencia en un sistema educativo formal[28].

En algunos contextos específicos, el diseño de programas que apuntan a extender la escolaridad de niños, niñas y jóvenes en sus comunidades o regiones de origen han sido efectivas, pero solamente en el nivel primario (Díaz y otros, 2009)[29]. En este sentido, el acceso y la permanencia

[28] Actualmente la ONIC, en conjunto con el ACNUR y el Ministerio de Educación Nacional, han implementado un programa denominado PLAN, destinado a fortalecer los derechos políticos y sociales de los desplazados. En materia de educación, se hacen reuniones territoriales que luego se van a llevar a una discusión nacional, para la formulación de la propuesta general dentro del PLAN. En este momento se está consolidando la construcción de "Rutas pedagógicas para la atención integral y diferencial en educación para los pueblos indígenas de Colombia" (SJR, 2009).

[29] El acceso y el logro solo constituyen un punto de partida de la equidad educativa, y se necesita complementar estos indicadores con otros de calidad, eficiencia y pertinencia del sistema educativo. Por ejemplo, en un estudio realizado en el Estado Plurinacional de Bolivia se analiza el ciclo educativo de la cohorte de 20 a 24 años y se constata que el rezago escolar y el abandono son más elevados en el medio rural que en las zonas urbanas, tanto para indígenas como para no indígenas, sin embargo, las diferencias étnicas son notoriamente más marcadas en las ciudades (BID y CEPAL/CELADE, 2005a).

de la juventud indígena en la enseñanza secundaria y superior son más restringidos. El cuadro 18 presenta el porcentaje de jóvenes de 20 a 29 años que tienen 13 años de estudio o más, lo que constituye un *proxy* del universo de jóvenes que culminaron la secundaria y tienen al menos un año de nivel superior o universitario. Se observa la situación dramática de la juventud indígena, aun con una cierta variabilidad de situaciones. En varios países, menos de un 10% de las y los jóvenes indígenas finalizan la secundaria. Para el caso de las mujeres indígenas de este grupo etario, esta situación se presenta en Panamá (5,7%), Colombia (6,8%), Nicaragua (7,4%) y el Ecuador (7,9%); un segundo grupo alcanza porcentajes de entre el 10% y el 20%, como México (13,1%) y Costa Rica (14,5%). En tercer lugar se ubican el Uruguay y el Perú, donde más de un 20% de las jóvenes indígenas ha culminado al menos la enseñanza media (23,5% y 28,6%, respectivamente).

Las brechas étnicas son contundentes en todos los países; las más amplias se encuentran en Panamá, Colombia, el Ecuador y el Brasil. En el primer país, las mujeres no indígenas que logran niveles de educación superior quintuplican a las indígenas, en el segundo y el tercero las triplican y en el Brasil las duplican. Por otra parte, las brechas de género muestran una tendencia diferente: en cinco países, las jóvenes indígenas han logrado proporcionalmente mayores niveles educativos que los varones de la misma condición étnica; el Uruguay es el país con mayores diferencias en su favor. Solamente en el Ecuador, Panamá y el Perú la situación de las jóvenes indígenas es más desfavorable que la de los hombres del mismo grupo etario y condición étnica, aunque las diferencias no son marcadas.

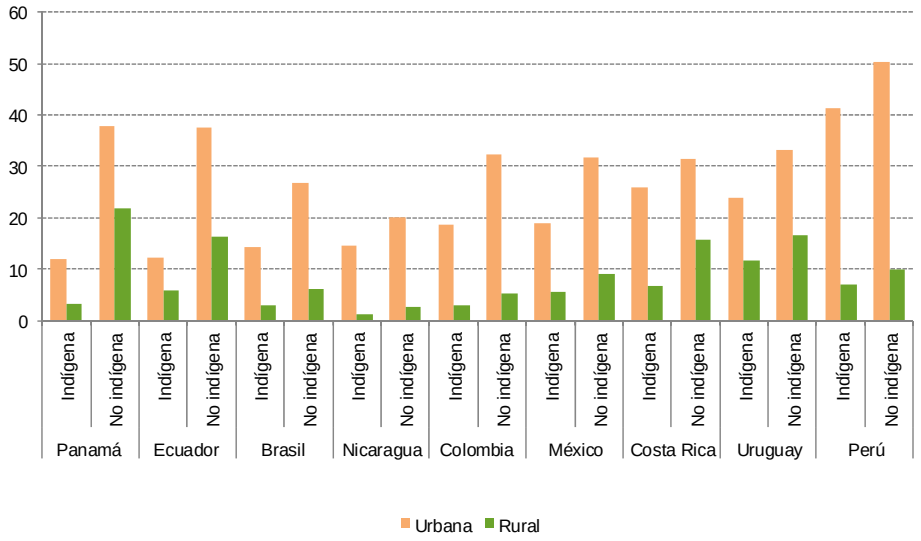
El gráfico 24 muestra las enormes diferencias que existen entre el medio urbano y el rural respecto de este indicador; así, por ejemplo, en Nicaragua el porcentaje de mujeres jóvenes indígenas con al menos el nivel secundario completo es 11 veces mayor en las ciudades que en el campo; en el Brasil, Colombia y el Perú de cinco a seis veces, y en el resto de los países, de dos a cuatro veces. Asimismo, las brechas étnicas se mantienen tanto en el medio urbano como en el rural, poniendo siempre en desventaja a las jóvenes indígenas. El Ecuador y Panamá presentan las desigualdades étnicas más profundas, tanto en las ciudades como en el campo; le siguen el Brasil y Costa Rica —en este último, principalmente en el área rural. Aun cuando en varios países el nivel educativo de las jóvenes indígenas es mejor que el de los varones de la misma condición étnica, las enormes brechas que existen respecto del resto de las mujeres de este grupo etario las ponen en clara desventaja social.

CUADRO 18
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): JÓVENES DE 20 A 29 AÑOS CON 13 AÑOS DE ESTUDIO O MÁS SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2010

País y año censal	Indígenas		No indígenas		Brecha étnica[a]	Brecha de género[b]
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre		
Brasil, 2010	7,8	6,2	24,2	18,3	3,1	1,3
Colombia, 2005	6,8	5,5	27,5	21,9	4,0	1,2
Costa Rica, 2011	14,5	10,4	27,6	21,8	1,9	1,4
Ecuador, 2010	7,9	9,2	30,9	26,0	3,9	0,9
México, 2010	13,1	13,1	27,7	25,8	2,1	1,0
Nicaragua, 2005	7,4	6,7	13,4	10,5	1,8	1,1
Panamá, 2010	5,7	6,1	33,9	22,1	5,9	0,9
Perú, 2007	28,6	30,2	44,4	42,2	1,6	0,9
Uruguay, 2011	23,5	13,5	32,6	20,9	1,4	1,7

Fuente: Procesamientos especiales de microdatos censales de la década de 2010, CEPAL/CELADE.
[a] Cociente entre el porcentaje de mujeres jóvenes no indígenas y mujeres jóvenes indígenas.
[b] Cociente entre mujeres jóvenes indígenas y hombres jóvenes indígenas.

GRÁFICO 24
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): MUJERES DE 20 A 29 AÑOS CON 13 AÑOS DE ESTUDIO O MÁS SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y ZONA DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes)



Fuente: Procesamientos especiales de los microdatos censales de la década de 2010, CEPAL/CELADE.
Nota: Los países están ordenados de forma creciente según el porcentaje de las jóvenes indígenas urbanas.

B. Las mujeres indígenas y el empleo

1. Los estándares de derechos y las brechas de implementación

Se ha dicho que el empleo constituye una de las principales formas de integración y cohesión social, porque posibilita el acceso al bienestar por medio del ingreso y de los servicios de seguridad social asociados y desarrolla un sentimiento de pertenencia a un colectivo, lo que representa una de las principales fuentes de sentido para los miembros de una sociedad (CEPAL, 2007).

Esta prerrogativa ha quedado establecida en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, específicamente en su artículo 17, que dice: "1. Las personas y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable. 2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación del niño, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para el pleno ejercicio de sus derechos. 3. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, entre otras cosas, empleo o salario" (Naciones Unidas, 2007).

Al igual que en el caso de la educación y la salud, el Convenio 169 de la OIT plantea varias disposiciones en relación a la contratación y las condiciones de empleo de las personas y pueblos indígenas (artículo 20), instando a los Estados a adoptar medidas especiales para garantizar a los trabajadores de esta condición étnica una protección efectiva en esta materia, en la medida en que no estén amparados eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general. Asimismo, incluye disposiciones respecto de la formación profesional, la artesanía y las industrias rurales (artículos

21 al 23): por una parte, sostiene que los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos; por la otra, apunta a que las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de estos pueblos, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, sean reconocidas como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económico, velando para que se fortalezcan y fomenten, según su interés (OIT, 1989).

No obstante, la falta de acceso a ocupaciones remuneradas, los salarios por debajo de los niveles mínimos de subsistencia, la falta de protección legal y las condiciones de explotación en las que muchos trabajos se desarrollan, especialmente en el caso de los pueblos y mujeres indígenas, ponen en evidencia que también en este caso existe una importante brecha de implementación de los derechos.

En las zonas rurales, en "la mayoría de los pueblos indígenas la división del trabajo tiende a recargar a las mujeres con un gran número de las tareas de mayor duración y responsabilidad con respecto a todos los miembros de la familia, abastecer al hogar de insumos básicos, e, incluso colaborar con las tareas agrícolas" (Meentzen, 2001); también se ha señalado que las mujeres indígenas tienen menos acceso al ingreso monetario, a los recursos y a la propiedad de la tierra en relación con los hombres, y que estas situaciones se presentan tanto dentro como fuera de sus comunidades. Por su parte, "las niñas tienen que trabajar desde muy temprana edad en el cuidado de los animales, en el cuidado de sus hermanos menores y en las tareas domésticas de la casa" (Meentzen, 2001).

Cuando hombres y mujeres indígenas migran desde sus territorios en busca de mejores oportunidades ocupacionales, la situación de vulnerabilidad se incrementa, ya que por lo general poseen un menor nivel de educación formal que los pone en desventaja frente a las demandas del mercado de trabajo urbano, que es cada vez más sofisticado. También deben enfrentar la discriminación por su origen étnico y viven una situación de vulnerabilidad que los hace potenciales sujetos de explotación laboral —horarios excesivamente largos, salarios ínfimos, inseguridad en el espacio de trabajo, falta de acceso a la seguridad social y a los sistemas de atención de salud, entre otros. Todo esto constituye un círculo vicioso que, en su mayor parte, mantiene a esta población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad extremas. Las mujeres indígenas, especialmente en las áreas urbanas, son relegadas principalmente a actividades de servicios, sobre todo en el ámbito doméstico. Además, si bien comparten con otras mujeres la discriminación de género, no constituyen una categoría homogénea, pues provienen de una amplia variedad de culturas con diferentes necesidades y problemas (FIMI, 2012a).

Para analizar la situación de las mujeres indígenas en el mercado laboral, incluyendo las brechas de género y las étnicas, se utilizan indicadores disponibles en los censos de población que responden a parámetros convencionales del trabajo en sociedades orientadas al mercado, y no necesariamente son pertinentes para comprender la economía, el bienestar y la dinámica poblacional de los pueblos y mujeres indígenas. En efecto, tradicionalmente estos pueblos han desarrollado economías colectivas y familiares basadas en la reciprocidad, y más orientadas hacia la subsistencia que a la acumulación de capital; de esta forma, todos los miembros del grupo familiar aportan en la producción de los bienes (CEPAL/CELADE y Fondo Indígena, 2007). Por otra parte, existe un sesgo generalizado de subestimación del trabajo femenino, sobre todo del informal o aquel que se realiza en el hogar, pues entre estos pueblos no existiría la distinción entre las actividades productivas y las reproductivas.

2. Participación de las mujeres indígenas en la actividad económica: entre las desigualdades y los sesgos en la medición

El cuadro 19 muestra las tasas de participación en la actividad económica de los nueve países de la región con datos censales de la segunda mitad de la década de 2000 y de la ronda de 2010, y permite observar una heterogeneidad de situaciones: en Panamá, un 19% de las mujeres indígenas son económicamente activas, mientras que en el Ecuador más de la mitad forman parte del mercado

laboral (54,6%). Como patrón sistemático, salvo en el Ecuador y el Uruguay, ellas son las que presentan las menores tasas de participación económica. En efecto, las mujeres indígenas registran los niveles más bajos de todas las tasas en siete de los nueve países: Panamá, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, México, el Perú y el Brasil. En el otro extremo, en el Uruguay y el Ecuador, sus tasas no solo son elevadas en relación con las del resto (53,4% y 54,6%, respectivamente), sino que superan a las de las mujeres no indígenas. Por su parte los hombres, con independencia de su condición étnica, son los que tienen las mayores tasas de participación económica, aunque hay especificidades por países en los que las condiciones determinan una mayor participación masculina, sea indígena o no.

Asimismo, las tasas de participación de las mujeres indígenas resultan notoriamente más bajas en el medio rural que en el urbano. El gráfico 25 presenta las brechas relativas étnicas y de género controlando la zona de residencia. Aunque la situación no es completamente uniforme, sino que varía según los países, las menores diferencias se encuentran entre las mujeres indígenas y las no indígenas, ya sea en las zonas urbanas o en las rurales, lo que indica que la variable étnica no es la que más afectaría a las mujeres a la hora de ingresar el mercado de trabajo. Más aún, en las zonas rurales de algunos países la participación de las mujeres indígenas supera a la de las no indígenas: son los casos de Nicaragua, México, el Perú y el Ecuador, donde la brecha es inferior a 1.

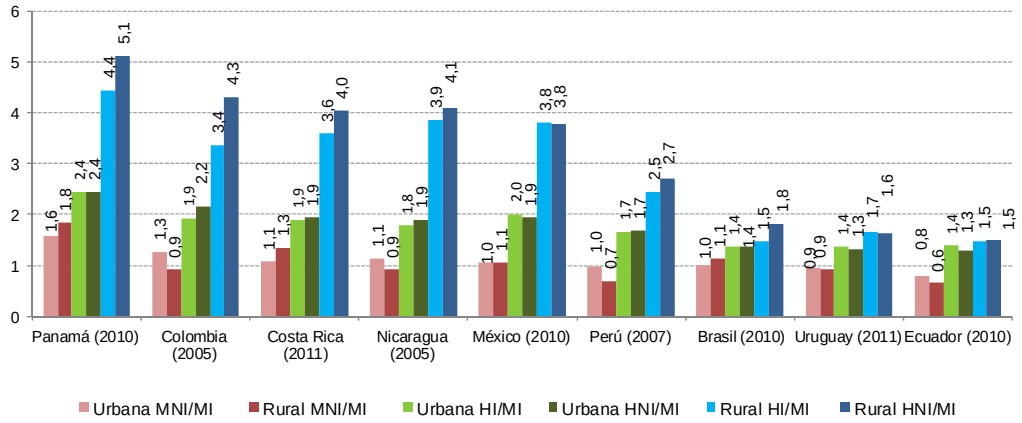
CUADRO 19
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): TASAS DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA (PERSONAS DE 15 AÑOS Y MÁS) SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA, SEXO Y ZONA DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DE 2010

País y año censal	Total				Urbana				Rural			
	Mujer		Hombre		Mujer		Hombre		Mujer		Hombre	
	I	NI	I	NI	I	NI	I	NI	I	NI	I	NI
Panamá, 2010	19,3	44,4	68,7	76,8	31,7	50,4	77,1	77,4	14,7	27,1	65,4	75,2
Colombia, 2005	20,9	36,1	57,8	70,3	32,2	40,8	62,2	69,7	16,7	15,3	56,3	72,1
Costa Rica, 2011	27,4	36,3	67,3	72,2	37,2	40,1	70,5	72,1	18,0	24,2	64,7	72,6
Nicaragua, 2005	28,7	33,4	72,7	75,8	37,0	42,1	65,7	70,2	20,4	18,6	78,7	83,6
México, 2010	31,5	38,0	78,9	77,4	39,9	41,6	79,9	77,5	20,4	21,6	77,6	77,0
Perú, 2007	37,5	38,8	71,6	73,7	43,1	42,0	71,4	72,6	29,3	20,5	71,9	79,1
Brasil, 2010	47,2	53,7	65,7	74,4	55,1	55,1	74,9	75,0	39,3	44,8	58,0	71,2
Uruguay, 2011	53,4	50,2	73,8	71,4	53,6	50,5	73,6	71,1	46,9	43,2	77,7	76,3
Ecuador, 2010	54,6	42,9	78,8	78,0	60,0	47,0	83,5	77,1	52,9	34,3	77,3	79,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.
I: indígena; NI: no indígena.
Nota: Los países están ordenados en forma creciente según la tasa de participación total de las mujeres indígenas.

Sin embargo, las brechas en las tasas de participación comienzan a incrementarse, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, cuando se incorpora la variable género, ya sea que se compare a las mujeres indígenas con los hombres de su misma condición étnica o con los no indígenas. En relación con estas últimas brechas, las mayores diferencias se encuentran en las zonas rurales, especialmente en los casos de Panamá, Colombia, Costa Rica y Nicaragua, ya que, como puede verificarse en el cuadro 19, en estos países las tasas de participación de las mujeres indígenas son las más bajas si se las compara con las de los demás grupos. En el extremo opuesto, llaman la atención los datos del Brasil, el Uruguay y el Ecuador, pues las brechas son relativamente bajas en relación con las de los demás países. Esta particularidad se explica al verificar que las tasas de participación femenina en estos países son elevadas en comparación con las de los demás: en el Brasil, la tasa de participación de las mujeres indígenas rurales es del 39,3%, en el Uruguay del 46,9% y en el Ecuador del 52,9%.

GRÁFICO 25
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): BRECHAS DE GÉNERO Y ÉTNICAS EN LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN INDÍGENA SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DE 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos expuestos en el cuadro 19.
MI: mujer indígena; MNI: mujer no indígena; HI: hombre indígena; HNI: hombre no indígena.

Estas bajas tasas de participación son el resultado de varios factores, ya que los determinantes de la participación femenina indígena en el mercado de trabajo son complejos y no siempre pueden asimilarse al caso de las mujeres no indígenas. Sin embargo, los menores niveles de educación formal las ponen en clara desventaja a la hora de buscar trabajo, sobre todo en el medio urbano, con lo que las cifras reflejan en parte los efectos de esta discriminación (véase el gráfico 26). Además, entran en juego aspectos culturales que tienen que ver con las especificidades de los pueblos indígenas y el papel de las mujeres dentro de sus familias y sus comunidades, entre los que hay también una importante variabilidad. Esto está asociado al hecho de que muchos pueblos indígenas desarrollan economías de subsistencia, con escasa orientación al mercado, y en las que la participación de las mujeres se visualiza en el cumplimiento de sus roles tradicionales o "naturales", que incluyen tanto la maternidad y el cuidado de niños y adultos como el manejo de la siembra de subsistencia, el ganado menor, entre otras tareas. Sin embargo, las actividades que se realizan en el hogar y el cuidado deberían ser remuneradas y considerarse dentro de la contabilidad laboral. Esto requeriría, al menos, una redefinición del trabajo rural de la mujer, tanto indígena como no indígena, con categorías que permitieran visibilizar el trabajo no remunerado, y por lo tanto no declarado como tal.

Finalmente, también operan en este escenario los aspectos metodológicos de conceptualización y recopilación de la información que ocultan o invisibilizan el trabajo femenino, especialmente cuando se realiza en el ámbito doméstico o cuando es complementario del trabajo masculino, especialmente en las áreas rurales. Esto se debe al uso de categorías diseñadas desde la lógica de una economía global de mercado, principalmente urbano, en el que las actividades tradicionales y la forma en que se desempeñan no tienen cabida ni son culturalmente pertinentes.

El hecho de que en algunos países las mujeres indígenas presenten tasas de participación más elevadas que las no indígenas puede también atribuirse a realidades nacionales diferentes, especialmente en aquellos donde se han producido cambios en los sistemas de producción agroindustrial orientados a la exportación, que generaron un aumento de la ocupación femenina en las zonas rurales (Lastarria-Cornhiel, 2008), mientras que en otros países las condiciones del desarrollo de la economía nacional no han abierto estas posibilidades.

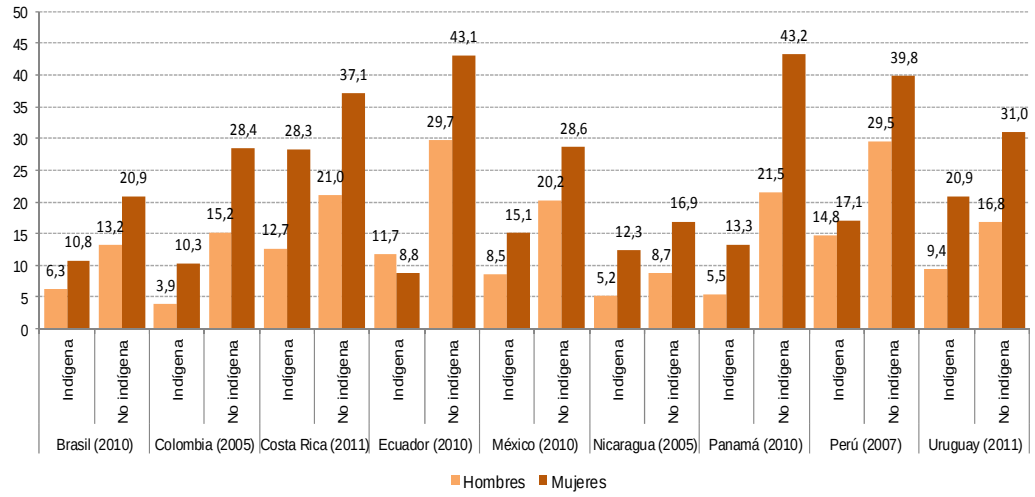
Las brechas de género en la participación laboral están relacionadas con la división sexual del trabajo, que opone las tareas remuneradas para el mercado a las no remuneradas para el hogar.

Aunque la participación laboral femenina ha crecido en las últimas décadas, la reorganización de los hogares y las políticas de conciliación han avanzado a ritmos diferentes. En este marco, y considerando la autonomía económica como la base de todas las demás, se pone en evidencia la necesidad de implementar políticas de apoyo hacia las mujeres, que faciliten la inserción laboral femenina, además de combatir la segregación ocupacional, la discriminación salarial y la inseguridad laboral. Para lograr cambios estructurales es necesario proveer capacitación profesional, propiciar la inserción de las mujeres en carreras no tradicionales, incrementar el liderazgo empresarial femenino e implementar políticas de conciliación entre trabajo y familia.

En las últimas décadas se ha constatado que la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo se relaciona más directamente con los años de estudio que la de los hombres. En 2010, la población económicamente activa (PEA) femenina alcanzó su valor máximo en las mujeres con 13 años de estudio o más, pero a pesar de ser la más alta, esa cifra se ubicaba nueve puntos porcentuales por debajo de la masculina. Datos como este muestran la importancia que tiene la educación para el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, situación que no afecta de la misma forma a los hombres (CEPAL, 2012).

Para una aproximación a este fenómeno se analiza el porcentaje de ocupados y ocupadas de 15 años y más con 13 años de estudio o más, que se supone que agrupa a las personas que al menos completaron el nivel de educación secundario (véase el gráfico 26). El análisis de este indicador ubica a las mujeres indígenas en una mejor situación que la de los hombres de esta misma condición étnica (en ocho de los nueve países), pero bastante más desfavorable que la de las mujeres no indígenas. Mientras que en el Ecuador y Panamá un 43% de las mujeres no indígenas ocupadas tienen al menos el nivel secundario, las indígenas en esta situación representan el 9% y el 13%, respectivamente. En países como Colombia y Panamá esta relación es de aproximadamente el triple, y en el Brasil, México, el Perú y el Uruguay, alrededor del doble. Entre las mujeres indígenas ocupadas, la mejor situación se da en Costa Rica, donde un 28% de las que trabajan tienen al menos educación secundaria, y a su vez es el país que menos desigualdad presenta respecto de las mujeres no indígenas.

GRÁFICO 26
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): PORCENTAJE DE OCUPADOS DE 15 AÑOS Y MÁS CON 13 AÑOS DE ESTUDIO O MÁS SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

Es sabido que el mayor nivel educacional de las mujeres en relación con el de los hombres no se ha traducido en un aumento equivalente de los ingresos ni de la calidad del empleo al que ellas acceden, y que persisten importantes brechas salariales de género. Entre 1990 y 2008 el salario de las mujeres en la región pasó de representar el 69% del de los hombres a ser el 79%, o sea, todavía falta mucho para una plena equidad. Además, considerando el nivel educativo, las mujeres con menor escolaridad formal perciben a escala regional un 66% del ingreso masculino, mientras que aquellas con 13 años de estudio o más solamente tres puntos porcentuales más, es decir, un 69%. A esta situación se suma que, en general, las mujeres se concentran en los puestos jerárquicos más bajos o ejercen oficios que requieren menor calificación; es el llamado "techo de cristal", que les impiden ascender dentro de las empresas. Estas barreras se traducen en los estereotipos y prejuicios, las culturas empresariales que excluyen a las mujeres de las redes de comunicación informales, la falta de oportunidades para ganar experiencia en puestos gerenciales y las políticas laborales que las vinculan con el trabajo de cuidado de familiares dependientes, entre otras. También se produce lo que se ha denominado "piso pegajoso", que ilustra la situación de las mujeres a las que les cuesta salir de los empleos con baja remuneración y menores perspectivas de movilidad, entre otros factores, por la carencia de servicios de cuidado y la falta de oportunidades de capacitación en el trabajo (CEPAL, 2012). Si este es el panorama para las mujeres en general, las cifras del gráfico 26 permiten inferir que la situación de las indígenas insertas en el mercado laboral es crítica.

Si bien, como se veía en el apartado previo, las brechas educativas entre hombres y mujeres, tanto indígenas como no indígenas, tienden a acortarse, las del acceso al empleo no han corrido la misma suerte, y esto sigue constituyendo una bandera de lucha de las organizaciones de mujeres indígenas, quienes aspiran a fuentes de trabajo que les permitan obtener ingresos monetarios justos y equitativos, apoyo a sus iniciativas económicas y productivas, acceso a créditos y reconocimiento de sus aportes a la economía local y nacional (Calfio y Velasco, 2006).

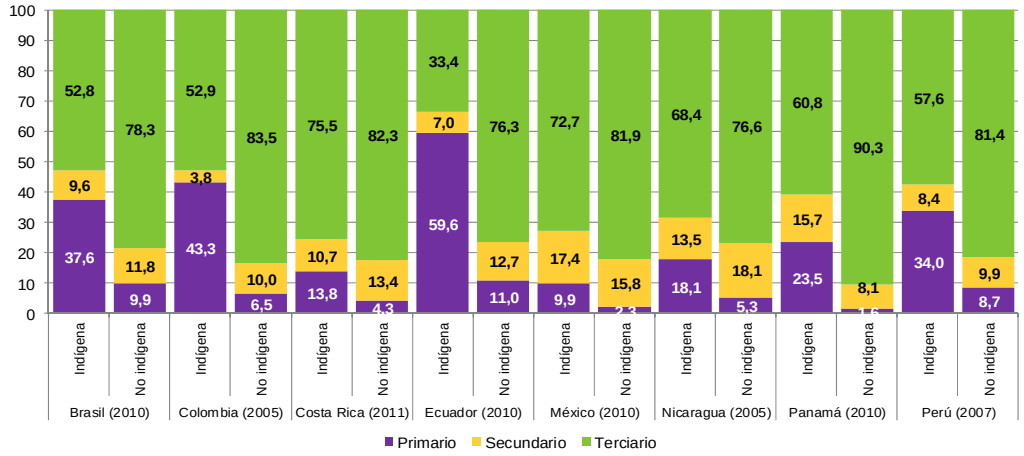
3. Características generales de la inserción laboral

La inserción laboral de las mujeres indígenas en los diferentes sectores de la economía tiene importantes divergencias respecto de la de los hombres, con diferencias más acentuadas que aquellas atribuibles a su condición étnica, tal como puede observarse en los gráficos 27 y 28. Mientras que los varones tienen una participación relativamente equilibrada en los sectores primario, secundario y terciario de la economía, las mujeres, tanto las indígenas como las no indígenas, están principalmente ocupadas en el sector terciario, que incluye sobre todo las actividades de comercio y servicios. En el caso del comercio, debería profundizarse el análisis para saber hasta qué punto estas actividades se relacionan con ocupaciones tradicionales, tales como la venta de artesanías, con miras a promover estrategias de desarrollo innovadoras que les permitan generar buenos ingresos y crecimiento económico a partir de estas labores tradicionales.

A diferencia de las no indígenas, sin embargo, las mujeres indígenas tienen un papel importante en el sector primario, especialmente en países como el Brasil (38%), Colombia (43%), el Perú (34%), Panamá (24%) y especialmente en el Ecuador, con un 60% de su población femenina activa en este sector. Por una parte, las mujeres indígenas residen en una alta proporción en las zonas rurales (véase el cuadro 6), de allí su peso significativo en actividades del sector primario asociadas a las economías indígenas. Por la otra, estos países están ligados a la exportación de productos agrícolas tradicionales y no tradicionales, como el café, el cacao, la soja, las frutas frescas, el banano, el algodón, el aceite, entre otros que han entrado en los últimos años en nuevos mercados internacionales, lo que transforma a ese sector en un importante demandante de mano de obra. De este modo, las mujeres indígenas comienzan a desplazarse de economías familiares agrícolas o ganaderas típicas de las zonas rurales hacia otros sectores de la economía, o bien permanecen en el sector primario pero como mano de obra en industrias agroexportadoras, sembradíos, entre otras opciones. Esto redunda, como ya se dijo, en un proceso de proletarización, con opciones desiguales entre hombres y mujeres indígenas y con intensas inequidades respecto de otros grupos étnicos.

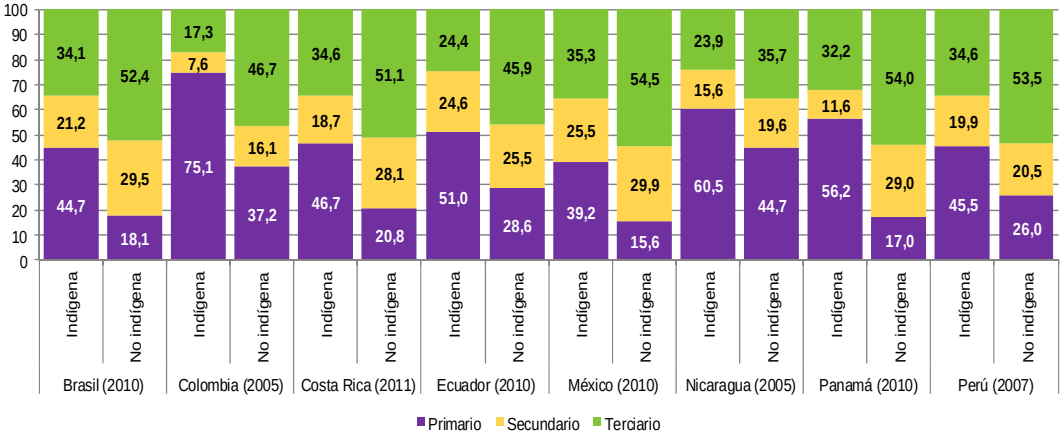
A las evidencias empíricas acerca de los menores niveles educativos de las mujeres indígenas y su presencia en sectores de la economía no tradicional de estos pueblos, se suma la certeza de un peso importante en el trabajo asalariado en la mayoría de los países (véase el cuadro 20). Con la excepción de las del Ecuador y el Perú, la mayoría de las mujeres indígenas insertas en el mercado laboral son asalariadas, muy probablemente en empleos precarios. Estos resultados impactan negativamente en la identidad cultural de los pueblos y mujeres indígenas, y no necesariamente mejoran su bienestar, ya que estos trabajos no están exentos de largas jornadas laborales, magras remuneraciones y prácticamente la ausencia de cobertura en materia de seguridad social.

GRÁFICO 27
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): MUJERES OCUPADAS DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD Y CONDICIÓN ÉTNICA, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

GRÁFICO 28
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): HOMBRES OCUPADOS DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD Y CONDICIÓN ÉTNICA, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

Entre las mujeres indígenas, los niveles más altos de asalariadas se encuentran en el Brasil, Colombia y Costa Rica, con cifras cercanas al 70%. Los valores más bajos se presentan en el Ecuador (30%) y el Perú (36%). Además, ellas tienen un peso relativamente mayor que las no indígenas en las actividades por cuenta propia en todos los países, lo que probablemente está relacionado con los servicios y las actividades artesanales de tipo tradicional en las que se desempeñan, tanto para la venta directa en el mercado interno como para la exportación, dado el incremento de la demanda de este tipo de productos a nivel internacional. Los países con valores más elevados en esta categoría son el Ecuador, con un 66%, el Perú, con un 42%, y Panamá con un 37% (véase el cuadro 20).

La categoría de trabajadores sin remuneración registra su mayor concentración entre las mujeres indígenas, que siempre presentan valores superiores a las no indígenas. Se destacan en este caso los datos del Perú, que se encuentran muy por encima de los demás países. Las brechas étnicas más importantes se producen entre las mujeres, y merecen especial atención una vez más en el Perú, donde las indígenas triplican a las no indígenas (21% frente al 7%), y en Panamá (7% frente a menos del 1%). Se deben mencionar también otros países en los que esta relación es aproximadamente del doble: el Brasil, Colombia, México y Nicaragua (véase el cuadro 20). Junto con ello, en la mayoría de los países las mujeres indígenas se concentran relativamente más entre las trabajadoras no remuneradas en comparación con los hombres de la misma condición étnica (véanse los cuadros 20 y 21).

CUADRO 20
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): MUJERES OCUPADAS DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y CATEGORÍA OCUPACIONAL, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes)

País y año censal	Condición étnica	Patrón/ empleador	Cuenta propia	Trabajador no remunerado	Empleado asalariado
Brasil, 2010	Indígena	0,8	26,6	5,4	67,3
	No indígena	1,6	18,0	2,3	78,1
Colombia, 2005	Indígena	2,6	25,5	3,5	68,4
	No indígena	5,5	12,7	0,8	81,0
Costa Rica, 2011	Indígena	5,5	23,1	3,2	68,1
	No indígena	5,1	14,2	1,1	79,6
Ecuador, 2010	Indígena	2,2	65,5	2,8	29,5
	No indígena	4,9	28,7	1,7	64,7
México, 2010	Indígena	1,4	33,4	6,9	58,2
	No indígena	2,2	23,5	2,5	71,8
Nicaragua, 2005	Indígena	1,0	41,9	1,8	55,3
	No indígena	1,1	32,8	0,8	65,3
Panamá, 2010	Indígena	0,4	37,2	7,1	55,2
	No indígena	0,8	13,5	0,5	85,2
Perú, 2007	Indígena	1,2	41,6	20,8	36,4
	No indígena	1,7	32,1	6,7	59,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

Otra de las expresiones de la discriminación y el entrecruzamiento de las desigualdades étnicas y de género se materializa en el empleo doméstico, que constituye una actividad importante dentro de la estructura de empleo femenino entre las trabajadoras menos calificadas. En el caso de las mujeres indígenas, se lo considera un “nicho privilegiado” para la inserción de las migrantes en el mercado laboral de los lugares de destino.

El trabajo doméstico en las ciudades está muy vinculado con la migración de mujeres indígenas, aunque no exclusivamente. Como se vio en capítulos previos, la migración no es un

fenómeno ajeno a los pueblos y mujeres indígenas, y algunos itinerarios y circuitos son de larga data, con lo que es posible encontrar verdaderos barrios indígenas en ciudades como México, Bogotá, Santiago o Lima, que acogen a las y los nuevos migrantes y establecen redes que poseen como núcleo aglutinador un sentido de pertenencia o identidad colectiva (Bello y Rangel, 2002). En este marco, un recurso al que es fácil de acceder dentro del proceso de desplazamiento a los centros urbanos es el empleo doméstico, al que llegan en la mayoría de los casos mediante redes y relaciones previas establecidas por migrantes más antiguos que han abierto rutas más o menos seguras hacia las ciudades.

CUADRO 21
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): HOMBRES OCUPADOS DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y CATEGORÍA OCUPACIONAL, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes)

País y año censal	Condición étnica	Patrón/ empleador	Cuenta propia	Trabajador no remunerado	Empleado asalariado
Brasil, 2010	Indígena	1,1	32,0	2,4	64,5
	No indígena	2,4	25,6	0,8	71,2
Colombia, 2005	Indígena	2,0	35,7	2,0	60,4
	No indígena	5,9	20,0	0,6	73,5
Costa Rica, 2011	Indígena	5,5	35,3	2,5	56,7
	No indígena	7,4	23,6	0,9	68,1
Ecuador, 2010	Indígena	2,2	52,5	1,9	43,5
	No indígena	4,5	26,9	1,4	67,2
México, 2010	Indígena	1,9	33,4	7,6	57,1
	No indígena	3,7	23,3	2,3	70,7
Nicaragua, 2005	Indígena	1,1	54,3	2,9	41,7
	No indígena	1,6	42,4	2,1	53,9
Panamá ,2010	Indígena	0,6	39,9	3,1	56,4
	No indígena	1,4	28,8	0,8	68,9
Perú, 2007	Indígena	1,9	51,0	8,3	38,8
	No indígena	2,5	41,2	4,1	52,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

Se calcula que en el mundo más de cien millones de mujeres son trabajadoras domésticas, de las cuales alrededor de 16 millones son latinoamericanas. Según estimaciones de la OIT, el trabajo doméstico representa un 15,8% del empleo femenino en la región (OEA y CIM, 2011). Se trata de una actividad que es realizada casi en su totalidad por mujeres, y en la que las migrantes, las indígenas y las personas que pertenecen a otros grupos étnicos se encuentran sobrerrepresentadas en muchos países.

El trabajo doméstico suele tener un régimen especial, que generalmente establece jornadas laborales más largas, menores tiempos de descanso y salarios inferiores al resto de los trabajadores. Además, la informalidad en esta ocupación es muy significativa, lo que implica que parte importante de las trabajadoras tienen escasa cobertura de seguridad social y experimentan un alto incumplimiento de las normas laborales (CEPAL, 2012). No obstante, en la última década ha habido una mayor reglamentación de esta actividad en los países de la región[30], y además la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT celebrada en 2011 adoptó el Convenio 189 sobre el Trabajo Decente para las

[30] Se trata de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay, el Perú y el Uruguay (OEA y CIM, 2011).

Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, y la Recomendación 201 para los trabajadores y las trabajadoras domésticas (OEA y CIM, 2011)[31].

A partir de los datos del cuadro 22 y el gráfico 29 se puede observar que, dentro del total de mujeres ocupadas de 15 años y más, el empleo doméstico tiene mayor peso en las zonas urbanas que en las rurales, como es esperable dadas las condiciones de vida diferenciales de estos dos espacios.

Dentro de las zonas urbanas, las mujeres indígenas se ocupan en el servicio doméstico en mayor proporción que las no indígenas, con la excepción de Nicaragua y el Perú, donde los porcentajes son similares. Es posible que haya una sub-declaración de esta ocupación debido a la ausencia de documentación adecuada, la falta de pago de imposiciones o incluso por el temor a perder los subsidios por desempleo o bonos que otorgan los gobiernos en algunos países. Por su parte, en las zonas rurales no solo hay menores proporciones de mujeres ocupadas en esta categoría, sino que la relación es inversa: hay menor porcentaje de mujeres indígenas que no indígenas.

Como puede verse en el gráfico 29, las brechas más altas entre indígenas y no indígenas en las zonas urbanas se encuentran en México (1,8), Colombia (2,8) y Panamá (2,9), lo que indica que las mujeres indígenas duplican y hasta triplican la participación de las no indígenas en el servicio doméstico en relación con el total de mujeres de cada grupo en esos países. En las zonas rurales, en cambio, las mujeres indígenas están representadas en menor proporción en esta ocupación, con brechas que se encuentran en torno a 1 o por debajo de este valor.

CUADRO 22
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): MUJERES DE 15 AÑOS Y MÁS OCUPADAS EN EL EMPLEO DOMÉSTICO SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y ÁREA DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes)

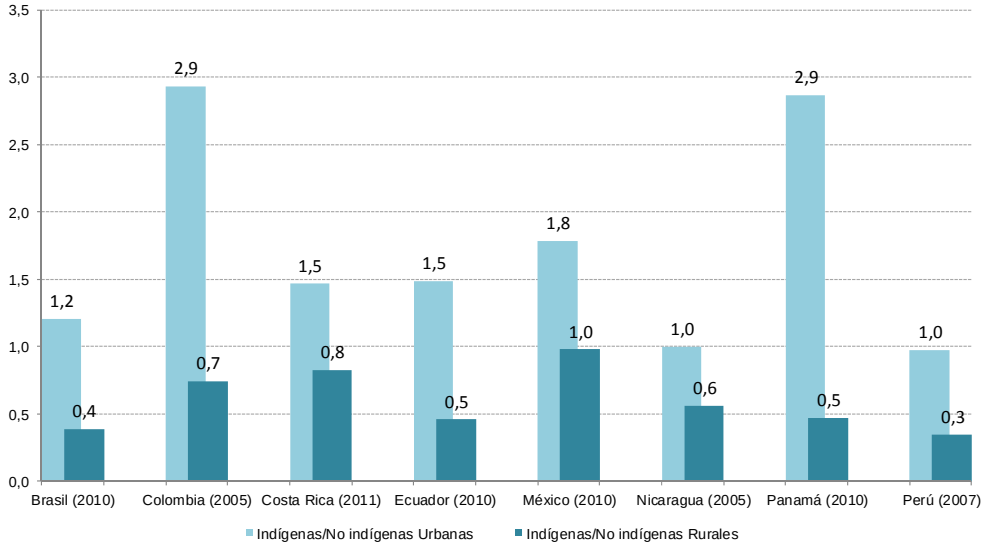
País y año censal	Condición étnica	Urbana	Rural	Total
Brasil, 2010	Indígena	19,0	3,9	12,4
	No indígena	15,8	10,0	15,1
Colombia, 2005	Indígena	13,5	4,6	8,2
	No indígena	4,6	6,2	4,8
Costa Rica, 2011	Indígena	15,7	12,5	14,6
	No indígena	10,7	15,1	11,4
Ecuador, 2010	Indígena	14,9	5,0	7,5
	No indígena	10,0	10,9	10,2
México, 2010	Indígena	15,0	13,8	14,7
	No indígena	8,4	14,1	9,0
Nicaragua, 2005	Indígena	16,9	12,8	15,4
	No indígena	16,9	22,8	18,1
Panamá, 2010	Indígena	32,4	9,8	19,6
	No indígena	11,3	21,0	12,8
Perú, 2007	Indígena	8,4	2,0	6,4
	No indígena	8,6	5,8	8,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

[31] El convenio es un tratado internacional vinculante para los Estados miembros que lo ratifiquen, mientras que la recomendación ofrece una guía más detallada sobre la forma en que el convenio puede ser llevado a la práctica (OEA y CIM, 2011).

El tema del empleo doméstico es un punto clave a considerar en el análisis de las desigualdades de género y étnicas que afectan a las mujeres indígenas. Se ha visto que ellas son las menos favorecidas en materia de ingreso entre los cuatro sectores analizados —indígenas, no indígenas, hombres y mujeres. En Chile, por ejemplo, según la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN) de 2000, "el ingreso promedio de las empleadas domésticas indígenas chilenas era el 71% del ingreso del servicio doméstico no indígena", y en el Perú, "la brecha de género se demuestra en el sueldo de la mujer indígena que representa el 31 % del sueldo del varón, siendo la ganancia de la mujer indígena un 30% en relación a la no indígena" (Calfio y Velasco, 2006).

GRÁFICO 29
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): BRECHAS ENTRE MUJERES DE 15 AÑOS Y MÁS OCUPADAS EN EL EMPLEO DOMÉSTICO SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y ÁREA DE RESIDENCIA, ALREDEDOR DE 2010



Fuente: Las brechas se calcularon a partir de los datos expuestos en el cuadro 7.

Por lo general, las mujeres que se emplean en el servicio doméstico provienen de los sectores más empobrecidos de las ciudades o de zonas rurales donde no existen medios de sobrevivencia apropiados o suficientes. Ante la falta de opciones diferentes, estas mujeres están expuestas a condiciones laborales inadecuadas, en las que no se respetan las condiciones mínimas que debe tener garantizadas cualquier trabajador, tanto en el servicio doméstico como en otros sectores de la economía. Sin embargo, un estudio de la OIT ha señalado que el empleo doméstico es una fuente importante de trabajo para mujeres con baja capacitación e inexperiencia laboral de todo tipo, siempre que ocurra en condiciones adecuadas y en un marco de respeto de los aspectos legales que rigen las normas de contratación. Además, y debido a la mayor participación de las mujeres en la actividad económica, estas deben delegar en otras personas parte del cuidado doméstico, ante la falta de opciones institucionales efectivas y asequibles. Por ello, se genera una demanda de mano de obra para esta actividad. "Para muchas mujeres, el trabajo en el servicio doméstico es una oportunidad de ganar dinero de una forma socialmente aceptable y de obtener control sobre las ganancias que ellas mismas generan, además de ser una forma de transferencia de remesas en dinero a las zonas de mayor pobreza de donde provienen" (D'Souza, 2010).

VI. Los derechos de participación política

> "Uno de mis trabajos como alcaldesa indígena de Sololá implicó precisamente organizar a las mujeres en las comunidades para que conocieran sus derechos individuales y como ciudadanas. El papel de la mujer en las comunidades mayas es fundamental, pues son las que más están luchando para que no se pierdan nuestras costumbres ancestrales".

Dominga Vásquez
Alcaldesa de Sololá, Guatemala
Cabrero (2013)

En América Latina y el Caribe las mujeres han logrado grandes avances en el ámbito de la participación política en las últimas décadas. Sin embargo, es importante hacer una reflexión sobre la situación particular de las mujeres indígenas en este proceso. Históricamente, ellas han jugado un rol central en la reproducción cultural de sus pueblos, pero su participación en los procesos de adopción de decisiones ha sido limitada por un doble arco de barreras: el patriarcado y el racismo estructural.

En el seno del movimiento de mujeres indígenas existe el reconocimiento y la preocupación por la desigualdad respecto del ejercicio de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales que experimentan. Específicamente, el tema de los derechos políticos es central para ellas, ya que en él confluyen sus demandas como mujeres y como indígenas, y porque además propicia un cambio de paradigma vinculado a sus reivindicaciones como titulares de derechos.

A nivel internacional, es posible rastrear el rol protagónico que han jugado las mujeres indígenas en la lucha de sus pueblos por el reconocimiento de sus derechos. Es en el seno de este movimiento donde ellas comenzaron a plantear que, si bien eran afectadas como indígenas por las mismas injusticias y desigualdades, también poseían demandas específicas como mujeres.

Como se dijo, la participación de las mujeres indígenas en la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se considera un hito en la conformación de su movimiento. Si bien varias organizaciones ya habían participado en instancias anteriores, como la Conferencia de la Mujer realizada en Nairobi una década antes, en esta ocasión las mujeres indígenas tuvieron la posibilidad de articularse a nivel internacional. También fue una oportunidad para la articulación, la definición de prioridades y la construcción de consensos a nivel regional.

En este capítulo se reflexiona sobre la conceptualización indígena de la participación política, los diversos avances en diferentes espacios locales y nacionales, los obstáculos y desafíos encontrados al intentar promover cambios socioculturales dentro y fuera de sus pueblos. Por último,

se analizan las estrategias más relevantes en la construcción del liderazgo y el empoderamiento de las mujeres indígenas.

A. Las demandas de las mujeres indígenas bajo el principio de la libre determinación

Desde las demandas de las mujeres indígenas, la participación es entendida en un sentido amplio, que implica la posibilidad de estar presente pero también de expresar opiniones y propuestas, así como de incidir en la adopción de decisiones en todos los espacios públicos que les conciernen.

Por lo tanto, la participación política se expresa a través de diversos canales y dinámicas, desde las instancias comunales, las asociaciones de mujeres, las instituciones sociales como la escuela o las postas de salud, las organizaciones productivas, la participación en manifestaciones públicas, en medios de comunicación locales, gobiernos territoriales o locales, ceremonias espirituales, instancias de administración de justicia, entre otras posibilidades. Las mujeres indígenas también demandan la participación política formal, entendida como el acceso a los sistemas de representación tanto para elegir como para ser elegidas mediante el voto para cargos de decisión en instancias de gobierno público, a través de mecanismos legítimos.

El derecho a la participación política no solo ha sido reconocido como prioridad por el movimiento de los pueblos indígenas, y en particular por las mujeres indígenas[32], sino que también se ha consignado en varios instrumentos de derecho internacional, por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Este instrumento contiene varios artículos que establecen el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones. Los artículos 5 y 18 expresan que: "Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado" (artículo 5), y que "[l]os pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones" (artículo 18) (Naciones Unidas, 2007).

Para los pueblos indígenas, la participación política se enmarca en el derecho más amplio de la libre determinación, entendido como el derecho a determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. Como lo estipula la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la libre determinación se vincula a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con asuntos internos y locales, y a conservar y reforzar las propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales. En cada pueblo indígena, las mujeres y hombres han tenido tradicionalmente sus propios modos de participación política, que han tomado diferentes formas de acuerdo a las pautas sociales de asignación de roles por sexo, edad, parentesco, conocimientos, habilidades individuales, entre otros criterios.

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas también ha instado a los Estados a adoptar medidas concretas para ampliar la participación de las mujeres indígenas en las acciones de gobierno y las estructuras de adopción de decisiones en todos los niveles; garantizar la igualdad de acceso a los órganos gubernamentales, los partidos políticos, la administración de justicia, los sindicatos y otras instancias, y promover para ello procesos de capacitación (Naciones Unidas, 2004b, párrafo 14, incisos a, e, g). En la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de

[32] Véase la "Declaración de las mujeres indígenas del mundo en Beijing", [en línea], ‹http://www.nacionmulticultural.unam.mx/declaraciones/docs/decl_223.pdf›.

Discriminación contra la Mujer[33] se pide a los Estados Partes que tomen todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país.

Estos instrumentos se han materializado en varias acciones llevadas adelante por los Estados en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que la promoción de la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer es una de las metas a alcanzar en 2015 (ODM 3), y tiene como indicador la proporción de mujeres en los parlamentos nacionales[34].

Actualmente, el ejercicio del poder para las mujeres indígenas se expresa mediante las posibilidades de "estar", la presencia, la palabra y la capacidad de decidir por sí mismas. La participación es la posibilidad de darse a conocer en la comunidad, poder expresar sus deseos, ideales, posición y lucha, así como tener acceso a espacios de elección pública en instancias de gobierno formal (Mairena, 2002). Las mujeres indígenas no solo conciben la participación política como personas, sino también como miembros de sus pueblos, lo que genera responsabilidades específicas vinculadas a la "colectividad".

El derecho a la participación política ha estado en el centro de las demandas del movimiento de mujeres y del de los pueblos indígenas, y en ambos casos las estrategias promovidas buscan reducir los factores estructurales de discriminación y promover su empoderamiento como titulares de derechos humanos (Cunningham y Sena, 2013).

B. Algunos avances en la región

Un análisis rápido de la situación de las mujeres en general permite observar algunos avances promovidos por reformas legales, medidas de acción afirmativa, implementación de procesos de descentralización, leyes de cuotas, apertura de canales de participación popular y procesos de capacitación. En relación a las mujeres indígenas también pueden identificarse ciertos progresos, considerando los distintos canales y dimensiones de la participación política.

Por ejemplo, en muchas comunidades indígenas las mujeres tienen un rol protagónico en la adopción de decisiones sobre aspectos importantes de sus sociedades, como la salud, el cuidado y la educación de los niños, adultos y mayores, ceremonias y rituales espirituales que restablecen la armonía de la comunidad, la transferencia de conocimientos entre generaciones, así como sobre las tareas agrícolas, los cultivos, la administración del agua y otros recursos naturales, la alimentación de la familia, entre otros ámbitos.

La participación política en los espacios comunitarios y en las estructuras internas de los pueblos indígenas ha variado a lo largo del tiempo, respondiendo a los cambios que los propios pueblos han experimentado a través de los años. En las últimas dos décadas, las mujeres indígenas han propuesto y desarrollado nuevos canales de participación dentro de las comunidades y las familias, han impulsado cambios en las relaciones de género y han promovido una mayor igualdad para ejercer sus derechos. Este proceso ha implicado incluso desafiar ciertas creencias y prácticas que se venían reproduciendo por años.

Este proceso de cambio fue descrito en un estudio realizado por miembros del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (Cunningham y Sena, 2013), en el que plantean que en algunos casos se han modificado ciertos patrones, como las edades para la reproducción; se han ampliado los ámbitos sobre los cuales se ejercen liderazgos, los cargos a ocupar y las relaciones con los dirigentes de organizaciones. Las mujeres indígenas han logrado identificar y consensuar sus demandas específicas, crear estructuras particulares de mujeres dentro o fuera del colectivo mixto, y ampliar la participación desde lo privado hacia lo público. Los autores plantean en este documento

[33] Véase [en línea], ‹http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm›.
[34] Véase [en línea], ‹http://www.who.int/topics/millennium_development_goals/gender/es/index.html›.

que las luchas colectivas por los territorios, los recursos, la autonomía, los servicios básicos interculturales, entre otras, han servido como procesos de politización y fortalecimiento de las identidades étnicas y de género.

En este proceso de transformación, impulsado por mujeres indígenas pero también por hombres que promueven una mayor equidad de género en sus comunidades, se han generado varios canales de participación muy relevantes (Fondo Indígena, 2011). Muchas mujeres indígenas de la región han optado por establecer sus propias organizaciones y asociaciones, algunas con un alcance local y otras nacional o regional. En ocasiones, esta forma de organizarse responde a una prioridad particular, como la producción y comercialización de determinados productos o la respuesta a una problemática específica que las afecta, como la pérdida de la biodiversidad, la minería o el conflicto armado.

Por otra parte, las mujeres indígenas también han optado por luchar por una cuota para ellas en las organizaciones mixtas de sus pueblos y en instancias de gobierno tradicionales. Estas cuotas a veces se traducen en la creación de oficinas, secretarías o secciones lideradas por mujeres.

Comúnmente, los pueblos indígenas reconocen que sus culturas y su cosmovisión ancestral están basadas en una relación de igualdad, complementariedad y reciprocidad entre hombres y mujeres. Sin embargo, también admiten que han sufrido cambios en sus relaciones de género como consecuencia del racismo estructural, la discriminación y el patriarcado en que han vivido por años. Este contexto ha promovido que las mujeres indígenas estén y hayan estado sujetas a la marginación y la exclusión de los espacios de adopción de decisiones en sus propias comunidades.

Frente a esta situación, y como consecuencia de procesos de empoderamiento y construcción de liderazgo, las propias mujeres indígenas han comenzado a revalorizar la cosmovisión y las leyes ancestrales fundantes de cada pueblo, que establecen justamente la armonía y la igualdad en derechos entre el hombre y la mujer mediante relaciones de dualidad y complementariedad. Este aspecto recuerda que no es posible concebir las culturas como compartimentos estancos inmutables, sino que los miembros que las comparten (y construyen) tienen la capacidad de modificar prácticas y creencias a lo largo del tiempo.

Además de los avances identificados en la participación en el ámbito comunitario, es posible observar algunos progresos de las mujeres indígenas en la participación política formal. Uno de los aspectos vinculados a esta dimensión es el proceso de reformas legislativas y la implementación de leyes de cuotas que favorecen el acceso de las mujeres a los puestos formales de decisión política[35]. De todos modos, si bien existen 12 países en América Latina con leyes de cuotas femeninas, y esto ha implicado el incremento de su acceso a cargos políticos, la acción afirmativa en relación con las mujeres indígenas ha sido muy limitada. Generalmente, las mujeres que acceden a estos puestos pertenecen a una clase social que ha tenido una mayor educación formal, una red más amplia de contactos y relaciones políticas, además de mejor acceso a los servicios de salud, los transportes, las nuevas tecnologías de la información, los medios de comunicación, entre otros espacios, aspectos en general poco accesibles para las mujeres indígenas, afectadas en todos los países por el racismo y la discriminación estructural.

En algunos países, como Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, también existen las cuotas para la participación de los pueblos indígenas. En estos casos, es más probable que las mujeres indígenas accedan a puestos de poder, aunque ello implica un arduo proceso de negociación dentro de las organizaciones de estos pueblos. En Colombia, la diputada Orsinia Polanco Jusayú, de la comunidad Wayúu, ha sido la primera mujer indígena en ocupar el curul que corresponde a los

[35] La Argentina se convirtió en 1991 en el primer país del mundo en establecer su ley de cuotas. Desde entonces, 11 países latinoamericanos han adoptado mecanismos de cuotas de género en sus marcos electorales, con el objeto de reservar plazas en las listas de candidatos a los cargos de elección popular: México, Costa Rica y el Paraguay en 1996, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, el Ecuador, Panamá, la República Dominicana y el Perú en 1997, y Honduras en 2000. Uno de los casos más recientes es el del Uruguay, que aprobó la medida en 2009, pero no entrará en vigor hasta 2014 (en línea, ‹http://www.americalatinagenera.org›).

pueblos indígenas en la Cámara de Representantes, de acuerdo con la Constitución de 1991 (Cunningham y Sena, 2013). Otros dos curules para el Senado también corresponden a los pueblos indígenas, pero nunca han sido ocupados por una mujer.

En el cuadro 23 se puede apreciar la discriminación de género que experimentan las mujeres indígenas: en todos los casos que se exponen, su acceso al poder político es más limitado que el de sus compañeros hombres. En el Perú, por ejemplo, la "cuota nativa" abarca a las comunidades nativas, campesinas y de pueblos originarios, y exige a las organizaciones políticas un mínimo del 15% de representantes de las comunidades mencionadas en cada región o provincia donde existan, conforme lo que determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Sin embargo, esta acción afirmativa se aplica solo a los órganos de gobierno representativo subnacional —consejo regional y concejo municipal—, y no se considera la aplicación de la cuota indígena para la elección de los miembros del Congreso de la República, el órgano deliberativo de mayor jerarquía[36].

En algunas regiones, la descentralización ha generado mayores oportunidades para el acceso a puestos políticos por parte de las mujeres indígenas. Sin embargo, por las condiciones de discriminación y racismo estructural que ellas experimentan (Cabrero, 2013), muchas veces no logran posicionar sus demandas propias, aunque alcancen un puesto de poder.

En otro campo de acción, las mujeres indígenas son agentes decisivos para los procesos de establecimiento de paz y prevención de conflictos, aunque muchas veces su rol no esté documentado. En Guatemala, su participación en los procesos de paz luego de una guerra interna de más de 36 años —hoy calificada como genocidio— ha sido clave en el avance de las negociaciones y la firma de acuerdos. Además, en este país las mujeres indígenas lograron el establecimiento de una Defensoría de la Mujer Indígena, una institución pública que promueve el pleno ejercicio de sus derechos sobre la base de los principios y valores de sus pueblos[37].

Asimismo, los pueblos indígenas han impulsado la creación de partidos políticos propios, como Pachakutik en el Ecuador, Yatama en Nicaragua y Winaq en Guatemala. En ellos la incorporación de las mujeres ha sido notable; la candidatura de Rigoberta Menchú a la presidencia de Guatemala es un claro ejemplo.

Es importante recordar que los liderazgos de las mujeres indígenas son colectivos, y su construcción depende de sus características individuales pero también del apoyo y la legitimidad que les dan su pueblo y su organización. Por eso, un aspecto esencial de la participación política para las mujeres indígenas es mantener el vínculo con sus organizaciones y que ella no responda a una lógica individual o partidaria, sino a las prioridades y demandas de sus pueblos.

> "Las poblaciones indígenas nos hemos opuesto fuertemente a la explotación de minas en nuestro territorio, porque es un atentado contra el modo de vida de los seres humanos que habitamos allí, que destruiría la flora y la fauna, y que contaminaría nuestros ríos. Como alcaldesa, informé a las comunidades de estos riesgos y dirigí la campaña contra la explotación minera, y ahí fue cuando se produjeron las amenazas".
>
> Dominga Vásquez, Alcaldesa indígena de Sololá, Guatemala (Cabrero, 2013)

[36] Para mayor información sobre la "cuota nativa" en el Perú, véase Idea Internacional y Jurado Nacional de Elecciones (2012).

[37] Véase [en línea], ‹http://demi.gob.gt›.

CUADRO 23
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE MUJERES INDÍGENAS EN EL PODER LEGISLATIVO, 2012

Países	Cargos por poderes, partidos y años
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9 mujeres de 41 indígenas, sobre un total de 130 diputados en la Cámara. Período 2009-2015.
Ecuador	1 mujer de 4 asambleístas de Pachakutik, sobre un total de 124 asambleístas. Período 2009-2013.
Guatemala	3 mujeres de 19 indígenas, sobre un total de 158 curules. Período 2012-2016.
México	4 mujeres de un total de 14 diputados indígenas en una cámara de 500 diputados (Congreso de la Unión). Período 2012-2015.
Nicaragua	2 mujeres de 3 indígenas, sobre un total de 92 diputados en la Asamblea Nacional. Período 2006-2009.
Perú	2 mujeres de 9 indígenas, sobre un total de 130 congresistas. Período 2011-2016.

Fuente: F. Cabrero (coord.), *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Quito, 2013 (estudio del Programa Global de Apoyo al Ciclo Electoral (GPECS por sus siglas en inglés) y de la Dirección Regional del PNUD (DRALC/RBLAC), que en América Latina y el Caribe se implementó entre 2011 y 2013 en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y el Perú).

A nivel internacional también ha habido avances, y las mujeres indígenas han aportado mucho con su participación en instancias como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Una de las estrategias que han utilizado para lograr incidencia en estos espacios ha sido constituirse en redes u organizaciones. En América Latina y el Caribe, por ejemplo, trabajan en redes como el Enlace Continental de Mujeres Indígenas y la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México.

Durante el desarrollo de las distintas sesiones del Foro Permanente, las mujeres indígenas han trabajado intensamente para posicionar sus demandas y temas prioritarios en la agenda internacional, por ejemplo, la violencia contra las mujeres indígenas, los derechos sexuales y reproductivos, así como la importancia de fortalecer los liderazgos y los procesos de formación y capacitación. El Foro ha dedicado una sesión completa al tema de las mujeres indígenas, ha incluido varias recomendaciones en todas sus sesiones, y ha dedicado uno de los seminarios de expertos al tema de la violencia contra ellas. Asimismo, luego del cabildeo de varias organizaciones de mujeres indígenas, el próximo seminario de expertos, que se llevará a cabo en enero de 2014, tendrá como tema central la salud sexual y reproductiva. La inclusión de estos asuntos implicó negociaciones con los compañeros hombres dentro de las organizaciones mixtas y en otros espacios como los cónclaves de los pueblos indígenas.

Otro ejemplo de los resultados de la participación y visibilidad a nivel internacional es el incremento de menciones en las observaciones realizadas a algunos países por el Comité de la CEDAW. Cada vez en más oportunidades, este Comité llama la atención de los Estados sobre la situación de las mujeres indígenas y solicita datos estadísticos desagregados, políticas y legislación adecuada. En el ámbito de la CSW, en tanto, se han adoptado dos resoluciones específicas: la 49/7, de 2005 —"Mujeres Indígenas: después de diez años de revisión de la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción" (E/2005/27)—, y la 56/4, de 2012 —"Las mujeres indígenas: agentes claves en la erradicación de la pobreza y el hambre" (E/CN.6/2012/16).

C. Dificultades y desafíos

Como se ha mencionado brevemente, los instrumentos de derecho internacional avalan el derecho político de las mujeres indígenas. Sin embargo, también hacen un llamado de atención sobre las dificultades y obstáculos que ellas experimentan para su pleno ejercicio.

En su tercera sesión, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas expresó que las mujeres indígenas enfrentan la erosión de sus funciones tradicionales por el efecto combinado de la pérdida de los recursos naturales y el agotamiento de los ecosistemas, su transformación en economías monetarias, la modificación de las estructuras locales, sociales y de adopción de decisiones y la carencia de reconocimiento político en el contexto de los Estados (Naciones Unidas, 2004b).

Las dificultades para la participación responden al doble arco de barreras mencionado al principio: la discriminación y el racismo estructural que sufren como indígenas y el patriarcado que experimentan como mujeres. Es fundamental analizar la participación de las mujeres indígenas considerando este doble aspecto de su identidad, que es inseparable y mutuamente influyente.

> "[E]n el caso de muchas de nosotras necesitamos ingresos permanentes para el sostenimiento de las familias y es difícil tener permisos permanentes en los trabajos".
>
> Deyci Cierra, Lideresa indígena, El Salvador (FIMI, 2012c)

En varias oportunidades, las mujeres indígenas han podido identificar algunos factores que dificultan su participación tanto en el ámbito comunitario como formal (Sánchez Néstor, 2005; FIMI, 2012c). Las primeras limitaciones se encuentran en el entorno familiar: la carga de trabajo doméstico, los roles asignados en el ámbito privado, la falta de ejemplos de mujeres ocupando espacios de decisión públicos, la baja autoestima, incluso la violencia psicológica o física en el hogar.

En segundo lugar, existen limitaciones en el entorno comunitario que afectan tanto a varones como a mujeres, pero que tienen un mayor impacto en la vida de ellas: las fuentes de trabajo precario y la discriminación salarial, el desigual acceso a los recursos productivos, al agua, la tierra, la dificultad de acceder a servicios sociales de salud y de planificación familiar adecuados y a la educación formal e informal.

Las mujeres tienen grandes responsabilidades domésticas y también de producción de alimentos y recursos medicinales; la falta de tiempo para poder dedicarse a realizar reuniones y organizarse con otras mujeres es una realidad que hay que tener en cuenta.

Otra de las cuestiones importantes es que participar en ámbitos públicos muchas veces significa cuestionar y desafiar las prácticas que se vienen desarrollando desde hace muchísimos años. Muchas veces tomar la palabra, expresar opiniones, implica tensiones con la comunidad. Es por eso que es muy importante que las mujeres logren organizarse, para no ser individualidades sino un colectivo que demanda espacios, y para institucionalizar su participación política. Muchos hombres quieren mantener el poder y el protagonismo en la adopción de decisiones que han obtenido, y no tienen un compromiso real para alcanzar la igualdad. Lograr estos cambios también es difícil para las nuevas generaciones, que no solo sienten la discriminación por género sino también por edad.

Como se dijo, además de las dificultades que experimentan por ser mujeres, también están expuestas a desventajas por la situación de racismo y discriminación que sufren los pueblos indígenas. El difícil acceso a la educación formal e informal es otro de los aspectos que las mujeres indígenas identifican frecuentemente como una limitante para la participación, y que se deriva de este escenario histórico. La falta de formación se vincula también con las barreras lingüísticas que afrontan y la falta de acceso a las nuevas tecnologías de la información. Para ellas, es muy difícil combinar el trabajo

remunerado con los estudios y el trabajo doméstico. Esta situación les hace sentir que tienen un gran desconocimiento de los espacios políticos públicos, lo que combinado con los demás factores, hace que muchas mujeres no se crean capaces de participar. Por otra parte, muchas viven en lugares remotos, donde el acceso al transporte es limitado y los traslados muchas veces implican enfrentarse a situaciones de inseguridad, además de los costos económicos.

Esta situación de marginación y racismo hace que muchas mujeres indígenas que son líderes en sus comunidades, que han organizado movimientos, participado en estructuras de decisión comunitarias y poseen importantes trayectorias en la lucha por sus derechos, no sean igualmente aceptadas en los cupos de mujeres, que en la mayoría de los casos favorecen a las no indígenas.

> "Nos costó hambre, frío, sol, lluvia porque hemos ido a hacer campaña con la propuesta de profundizar el proceso de cambio. Los de la oposición recorrían las zonas en avioneta, nosotros por tierra. Muchas veces se fregaba el vehículo en medio camino, hasta que se lograra hacer funcionar podía pasar todo un día, ahí pasábamos hambre y sed".
>
> Teresa Nominé, Asamblea Plurinacional, Bolivia (Cabrero, 2013)

Finalmente, hay que considerar la violencia política y los problemas de seguridad que muchas veces sufren las mujeres que han accedido al poder. El acoso y el maltrato verbal y hasta físico se han vuelto cada vez más frecuentes contra las mujeres en general, pero se exacerban cuando se trata de mujeres indígenas, pues se combinan con expresiones de racismo.

VII. Mujeres indígenas, institucionalidad y políticas públicas

A. Hacia una ciudadanía diversa e inclusiva

Los cambios sociopolíticos ocurridos en las últimas décadas, en las que los pueblos y las mujeres indígenas han logrado posicionarse como sujetos de derecho replanteando su relación con el Estado, han resultado en la creación de nuevas instancias institucionales encargadas de promover y desarrollar políticas y programas específicos para garantizarles el cumplimiento de sus derechos.

En ambas agendas —es decir, la de los pueblos y la de las mujeres—, los avances han ocurrido con flujos y reflujos, logros, contradicciones y ambigüedades, dependiendo del contexto sociopolítico, los marcos constitucionales y el grado de compromiso de los países con los acuerdos internacionales. La institucionalización de los temas de género y de los pueblos indígenas es heterogénea, ya que la forma en que estos asuntos se incorporan y apropian responden a los procesos nacionales y regionales (CEPAL, 2007; Guzmán y Montaño, 2012)[38].

La institucionalidad referida a la mujer se origina con los movimientos feministas que culminaron en la Conferencia de Beijing (1995), los que respaldados por una serie de convenciones internacionales sobre la mujer que se sucedieron en las décadas siguientes, permitieron desarrollar los actuales Mecanismos de Adelanto de la Mujer (MAM). A partir de ellos se ha logrado articular demandas provenientes de diversos ámbitos públicos y políticos y elaborar una agenda de género global, aprobada por los gobiernos, que ha tenido un papel fundamental en la inclusión de la temática de género en las políticas públicas (Guzmán y Montaño, 2012).

A su vez, los pueblos indígenas irrumpen como nuevos actores sociales a partir de las luchas de reconocimiento de sus derechos como pueblos, iniciadas alrededor de la conmemoración de los 500 años de la conquista de América, que provocó movilizaciones y debates en diversos países de la región. La promulgación del Convenio 169 de la OIT en 1985, y posteriormente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, han

[38] Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, cuyas últimas Constituciones reconocen el carácter pluriétnico y muticultural de esos Estados, se han eliminado las instituciones específicas que se ocupaban tanto del tema indígena como del de la mujer, para dar paso a instancias intersectoriales que permitan asegurar que el enfoque étnico y el de género estén presentes de manera transversal en todas las reparticiones estatales y políticas públicas que se implementen.

consolidado un estándar mínimo de derechos obligatorios para los Estados, cuyas dimensiones se enunciaron en el primer capítulo.

La incorporación de los aspectos de género y de los pueblos indígenas en las políticas públicas ha posicionado nuevos temas y enfoques dentro del Estado. En el caso del género, se incluyeron asuntos considerados como privados, tales como la violencia contra la mujer, la autonomía del cuerpo, la dependencia económica, la autoridad del jefe de familia, los derechos individuales y la corresponsabilidad del cuidado; además se ha visibilizado la segregación de género en el trabajo, la educación y la representación política (Guzmán y Montaño, 2012). Por su parte, la incorporación de los asuntos de los pueblos indígenas ha colocado en las agendas públicas dimensiones como los derechos colectivos y territoriales, la autodeterminación, la participación plena y el consenso pleno, libre e informado, la preservación de la naturaleza y la biodiversidad, así como el multiculturalismo, la plurietnicidad y la interculturalidad. En tanto, los tópicos de la discriminación, el racismo y la intolerancia son transversales a ambos enfoques.

Además, en el último tiempo ambas agendas han incorporado nuevos conceptos de ciudadanía: en el caso del género el de la "ciudadanía emergente", que vincula este enfoque con las políticas de desarrollo sustentable y el medio ambiente, y en el de los pueblos indígenas, la noción de "ciudadanía diversa e inclusiva", que también incluye a las comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicos.

En la institucionalización de los temas de género y étnicos en la región es posible identificar dos mecanismos básicamente: i) la creación de instancias específicas, y ii) la implementación de instancias de coordinación intersectorial de acciones y políticas que buscan adecuar la oferta de servicios públicos a las características y demandas de las organizaciones de mujeres y pueblos indígenas, asegurando su relevancia y pertinencia[39]. Ambos se desarrollarán en la siguiente sección.

En este capítulo se revisan, en primer lugar, las instituciones orientadas específicamente a las mujeres y a los pueblos indígenas. Posteriormente se abordan las leyes contra la discriminación vigentes en la región y se concluye con una revisión de políticas, planes y programas según hayan sido implementados desde instituciones de la mujer (MAM) o bien desde otras instancias gubernamentales, incluidas las que se ocupan de los asuntos étnicos.

B. Una mirada a la institucionalidad de género y de los pueblos indígenas

1. La institucionalidad referida a la mujer y los asuntos de género

La mayoría de los MAM se establecieron entre las décadas de 1980 y 1990, concebidos como instancias normativas y responsables de la coordinación de las políticas de género. De acuerdo a la etapa histórica y al país, estos mecanismos han ocupado posiciones jerárquicas distintas, tales como comisiones, divisiones, oficinas o consejos en ministerios sociales. El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe los ha clasificado en tres niveles: i) en el primero están aquellos con rango de ministerio y cuyo titular tiene estatus de ministro o plena participación en el gabinete; ii) al rango intermedio pertenecen los mecanismos cuyos titulares informan directamente al presidente de la república o al primer ministro, no obstante, no participan en el gabinete; iii) en tercer lugar se

[39] Además, hay que señalar que los avances fueron promovidos desde las organizaciones de mujeres y pueblos indígenas y han movilizado a otros sectores políticos, académicos y públicos, por lo que se han creado redes amplias de interacción, conformando un espacio variado para la formulación de las políticas públicas.

encuentran los mecanismos que dependen de un ministerio o incluso de una autoridad de menor rango, como viceministerios, institutos, consejos y divisiones (CEPAL, 2011)[40].

Las atribuciones de los MAM dependen de su posición dentro del poder ejecutivo, y cuentan con mayores recursos y efectividad en la medida en que el Estado tiene instituciones estables, una gestión más moderna y niveles de descentralización avanzados que facilitan los procesos de transversalización del género en las políticas. La mayoría de ellos cuentan con planes de igualdad de oportunidades y vínculos con los distintos poderes del Estado (véase el cuadro 24)[41].

Junto a los MAM existen instituciones como las defensorías de la mujer o de género dentro de las defensorías del pueblo, y otras coordinaciones que promueven iniciativas legislativas contra la discriminación y a favor de la equidad de género. Finalmente, existen también las instancias que garantizan el acceso a la justicia, como las comisarías de mujeres y otros servicios enfocados en la mujer que muchas veces se proyectan hacia las instituciones regionales (Guzmán y Montaño, 2012).

Desde mediados de la década de 1990, en muchos países de la región los MAM pasaron de ser ejecutores de políticas para las mujeres, abocados a temas como la pobreza, la violencia, el analfabetismo y la salud materna, a transformarse en entidades que norman y proponen políticas orientadas a la igualdad de género y los derechos humanos (Guzmán y Montaño, 2012).

CUADRO 24
AMÉRICA LATINA: INSTITUCIONALIDAD DE LA MUJER O DE GÉNERO SEGÚN AÑO DE CREACIÓN Y DEPENDENCIA JERÁRQUICA, 2013

País	Año de creación	Nombre	Dependencia
Argentina	Decreto 326/2010	Consejo Nacional de las Mujeres	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2009	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	Ministerio de Justicia
Brasil	2010	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres	Presidencia de la República
Chile	1991	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	Rango de Ministerio, depende del Ministerio de Desarrollo Social
Colombia	1999	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Presidencia de la República
Costa Rica	1998	Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	Entidad autónoma y descentralizada, Consejo de Ministros
Cuba	1976	Comisión de Atención a la Juventud, la Niñez y la Igualdad de Derechos de la Mujer	Asamblea Nacional (Comisión permanente del Parlamento)
Ecuador	2009	Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad entre Mujeres y Hombres	Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana

(continúa)

[40] En América Latina, los países que integran el primer grupo son el Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, el Paraguay, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). En el segundo nivel se encuentran Colombia, el Ecuador, México y el Perú. En el tercer grupo se ubican la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, El Salvador, Nicaragua, Panamá y el Uruguay (CEPAL, 2011).

[41] Además de haber propiciado la formación de instancias de género de carácter sectorial y promovido la formación de programas nacionales que facilitan las relaciones interministeriales, los MAM han estimulado la mediación entre el Estado y la sociedad civil, por lo que mantienen relaciones con organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, movimientos de mujeres, programas académicos y la cooperación internacional, los que constituyen sus bases de referencia, sustento y legitimidad (Guzmán y Montaño, 2012).

Cuadro 24 (conclusión)

País	Año de creación	Nombre	Dependencia
El Salvador	1996	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)	Presidencia de la República
Guatemala	2000	Secretaría Presidencial de la Mujer	Presidencia de la República
Honduras	1998	Instituto Nacional de la Mujer (INAM)	Consejo Directivo integrado por representantes de Secretarías de Estado y de la sociedad civil
México	2001	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)	Presidencia de la República
Nicaragua	1987	Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM)	Presidencia de la República, desde enero de 2007, de acuerdo a la Ley 290
Panamá	2008	Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)	Ministerio de Desarrollo Social
Paraguay	1992	Secretaría de la Mujer	Presidencia de la República
Perú	2002 Ley Orgánica 27779	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Presidencia de la República
Puerto Rico	2001	Oficina de la Procuradora de las Mujeres	Procurador General
República Dominicana	2010	Ministerio de la Mujer (todas las Secretarías pasan a llamarse Ministerios)	Presidencia de la República
Uruguay	2005 Ley Nº 17866	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)	Ministerio de Desarrollo Social
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	2009	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	Presidencia de la República

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Implementación del programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas* (LC/L.3642), documento presentado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, Montevideo, 2013; División de Asuntos de Género de la CEPAL, "Organismos Nacionales para el Adelanto de la Mujer", en *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*, [en línea], ‹http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/oig/noticias/paginas/8/34018/P34018.xml&xsl=/oig/tpl/p18f.xsl&base=/oig/tpl/top-bottom-decisiones.xslt›.

2. La institucionalidad de los pueblos indígenas

Las demandas indígenas se orientan a lograr espacios reales de participación en la vida social, económica y política de los Estados, así como en el diseño, la formulación, la implementación y el monitoreo de las políticas públicas (Fondo Indígena, 2007). Ello ha configurado un proceso creciente de creación de instituciones gubernamentales a cargo de los asuntos indígenas, de tal modo que a fines de 2012 la mayoría de los países de la región ya contaban con instancias gubernamentales a cargo de estos temas.

Estas instituciones poseen características heterogéneas en cada país, según el grado de participación política de los pueblos indígenas y la jerarquía institucional alcanzada (CEPAL, 2007). Por ejemplo, existen tanto instituciones como la Dirección Nacional de Política Indigenista de Panamá como otras con rango ministerial, como la recientemente creada Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH), en Honduras. La mayoría se ubican en una jerarquía intermedia en la que, aun cuando no cuentan con rango ministerial, mantienen una dependencia directa de algún ministerio y poseen un cierto grado de autonomía, como sucede en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Panamá, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela (véase el cuadro 25)[42].

[42] También existen instancias específicas dentro de las reparticiones estatales, como departamentos, jefaturas, divisiones, o simplemente la designación de un funcionario encargado del tema indígena.

Si bien en una primera etapa del desarrollo institucional el esfuerzo se dirigió a crear instituciones especializadas en el tema de los pueblos indígenas, en la última década el desafío ha sido transversalizar los asuntos indígenas y profundizar la articulación intersectorial entre diversas instancias —ministerios, departamentos, divisiones y unidades, entre otras—, desafío en el que están avanzando, en mayor o menor medida, la mayoría de los países. En los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, al definirse como estados plurinacionales, se plantea una reestructuración del aparato estatal sobre la base del reconocimiento de los pueblos indígenas, originarios y campesinos en el primero, y de las nacionalidades y pueblos indígenas en el segundo, lo que supone una reconfiguración institucional. Como señala Cordero Ponce (2012), estos procesos no están exentos de obstáculos y controversias; sin embargo, habrá que esperar algún tiempo antes de poder evaluar el impacto que han tenido los cambios institucionales relacionados con los asuntos de género y de los pueblos indígenas (véase el recuadro 6).

Estos nuevos procesos de transversalización se han llevado a cabo mediante tres estrategias diferentes: i) la creación de nuevos mecanismos de coordinación intersectorial, ii) la creación dentro de las instituciones especializadas ya existentes de nuevas instancias encargadas de los temas étnicos, y iii) la creación de departamentos, divisiones o encargados de estos temas dentro de otras reparticiones gubernamentales; la mayor parte de estas instancias se ubican en el área de la educación y la salud.

En síntesis, a mediados de 2013 prácticamente todos los países de la región tienen instituciones abocadas a los asuntos de los pueblos indígenas, así como instancias de transversalización de los temas étnicos, que presentan diversos grados de avance.

RECUADRO 6
EL DESAFÍO DE LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LOS ASUNTOS DE GÉNERO Y ÉTNICOS EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y EL ECUADOR

El reconocimiento de la plurinacionalidad como base de los Estados de Bolivia y el Ecuador intenta transformar los temas étnico y de género en ejes transversales de toda la institucionalidad y las políticas públicas.

Así, en el Estado Plurinacional de Bolivia se eliminó el Ministerio de Pueblos Indígenas (MINAPO) y se creó el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, dependiente del Ministerio de Justicia, con el fin de que todas las políticas se implementen con un enfoque étnico. Como parte de este mismo proceso, se eliminó el Viceministerio de Asuntos de Género y Generacionales, y los temas de género fueron absorbidos por instancias de este nuevo viceministerio. De manera complementaria, se instauró un Viceministerio de Descolonización, y diversos mecanismos institucionales para llevar a cabo la política de género, que se articulan sobre los ejes de desmontar el patriarcado, el colonialismo y el neoliberalismo del Estado.

Una tendencia similar se observa en el Ecuador, donde en 2009 se eliminó el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), que se transformó en la Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Por otra parte, si bien el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) continúa sus funciones, su presupuesto y rango de acción se han limitado. En ese mismo año, se elaboró un proyecto de Ley que crea los consejos nacionales para la igualdad, que fue enviada a la Asamblea Nacional en 2012 y con la que se busca que “las demandas indígenas sean transversales en la planificación y gestión de toda la estructura del Estado”. En la práctica, estos nuevos consejos determinarán la desaparición del CODENPE y de la Comisión de Transición para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, junto a otras cuatro entidades públicas.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 25
AMÉRICA LATINA: INSTITUCIONALIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS SEGÚN AÑO DE CREACIÓN Y DEPENDENCIA JERÁRQUICA, 2013

País	Institución	Año creación	Dependencia
Argentina	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)	1985	Ministerio de Desarrollo Social
Bolivia (Est. Plur. de)	Consejo Plurinacional para vivir bien en armonía y equilibrio con la madre tierra	2012	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
	Viceministerio de Descolonización	2009	Ministerio de Culturas y Turismo
	Viceministerio de Interculturalidad	2009	Ministerio de Culturas y Turismo
	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	2012	Ministerio de Justicia
	Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas	2009	Ministerio de Autonomías
	Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina (VJIOC)	2009	Ministerio de Justicia
	Unidad de Políticas Intraculturales, Interculturales y Plurilingüismo (UPIIP)	2010	Ministerio de Educación
	Instituto Plurinacional de Estudio de Lenguas y Culturas	2012	Ministerio de Educación
Brasil	Fundación Nacional del Indio (FUNAI)	1967	Ministerio de Justicia
Chile	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	1993	Ministerio de Desarrollo Social
Colombia	Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom	2005	Ministerio del Interior y de Justicia
	Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas de Colombia	2007	Vicepresidencia de la República
Ecuador	Consejos Nacionales para la Igualdad	2012	
	Subsecretaría de Pueblos e Interculturalidad	2012	Presidencia del Ecuador, Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana
Costa Rica	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	1973	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
El Salvador	Dirección Nacional de Pueblos Indígenas y Diversidad Cultural	2007	Secretaría de Cultura de la Presidencia
Guatemala	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA)	1994	Presidencia de la República
	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA)	1999	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
	Defensoría de la Mujer Indígena	1999	Secretaría de la Presidencia
Honduras	Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH)	2010	SEDINAFROH
México	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	2003	Presidencia de la República
Nicaragua	Consejo de Desarrollo de la Costa del Caribe	2007	
Panamá	Dirección Nacional de Política Indígena	2008	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
	Red de políticas públicas indígenas	2012	Ministerios de la Presidencia
Paraguay	Instituto Paraguayo del Indígena / Centro de Atención al Indígena (CENADI)	1981	Presidencia de la República
Perú	Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos (Incluye al antiguo INDEPA)	2010	Ministerio de Cultura
Venezuela (Rep. Bol. de)	Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas	2007	Presidencia de la República

Fuente: Actualización a partir de CEPAL (2013b).

3. La incorporación de temas étnicos en los mecanismos de adelanto de la mujer: una mirada al período 2006-2013

Si bien la creación de los MAM, con su papel normativo y coordinador, es un logro importante en los temas de mujer y género, dentro de ellos solo se observan instancias o unidades que se aboquen específicamente al tema de las mujeres indígenas en la República Bolivariana de Venezuela y en el estado de Oaxaca, en México. En el MAM de Venezuela se creó la Coordinación de Mujeres Indígenas en 2006[43], que dio origen al primer Instituto Municipal de la Mujer Indígena en Alto Orinoco (Estado de Amazonas) en 2011, para la atención, capacitación y protección de las mujeres de los pueblos Piaroa, Yanomami, Baré, Yekuána, Jivi y Arawak.

En el caso de México, el MAM de Oaxaca instauró el Instituto de la Mujer Oaxaqueña en 2011, con un programa específico llamado precisamente "Género-Etnia: una visión necesaria en el diseño de políticas públicas para la igualdad en el Estado de Oaxaca", con proyectos de atención prioritaria para la mujer indígena que abarcan diversos ámbitos.

Sin perjuicio de ello, la institucionalización de las políticas de igualdad de género se ha fortalecido en los MAM mediante líneas de trabajo intersectoriales desarrolladas con la implementación de planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que en algunos casos incorporaron perspectivas étnicas y territoriales. Por ejemplo, en Costa Rica se establecieron acuerdos en temas de género y etnia entre el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y la Comisión Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas, compuesta por mujeres líderes representantes de los ocho pueblos indígenas, lo que permitió definir estrategias de solución a sus problemas y demandas.

En el Ecuador, la Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad entre Mujeres y Hombres[44] estableció alianzas estratégicas con varias instituciones de mujeres indígenas para promover los derechos de las mujeres de los pueblos y nacionalidades. Por su parte, en Honduras, el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) se unió a la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC) para la aprobación de personerías jurídicas para grupos garífunas del área de Trujillo y Lenkas, de los departamentos de Lempira e Intibucá, con el objetivo de prestar asesoría jurídica, atender las demandas de las mujeres, permitir el acceso a créditos y recursos financieros. Por último, en la República Bolivariana de Venezuela, en el marco del Plan de igualdad para las mujeres, se organizó una coordinación de mujeres indígenas, adscrita al Instituto Nacional de la Mujer, para velar por que el enfoque de género y étnico se apliquen en todas las políticas públicas.

4. La mujer y el género en las instituciones encargadas del tema indígena durante el período 2009-2013

La incorporación de los asuntos de género y de las mujeres en las instituciones a cargo del tema indígena ha tenido algunos avances en Guatemala, México y Chile. En el primer país, el Fondo para el Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA) se propone entre sus ejes estratégicos generar acciones que promuevan y prioricen a las mujeres, jóvenes, niñas y niños, autoridades indígenas y ancianos indígenas de los pueblos Maya, Garífuna y Xinka.

En México, la CDI ha implementado el programa "Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena", incluyendo este enfoque en sus programas y acciones a fin de revertir la mayor desventaja y el rezago que viven en la actualidad las mujeres indígenas por su condición de género, clase y etnia. Además, tiene una dirección de organización productiva para mujeres indígenas.

---

[43] Uno de los mayores logros ha sido la transversalización del enfoque étnico en los cinco poderes públicos durante 2010.

[44] Antiguo Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).

En Chile, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) posee una unidad de la mujer. En 2011 suscribió un acuerdo con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) para mejorar su participación en diversos ámbitos, con énfasis en la implementación de acciones conjuntas para y con las mujeres indígenas.

Una excepción a este panorama, por la autonomía que se le otorga a este tema en el marco institucional, está representada por el caso de Guatemala, donde existen instituciones específicas para la mujer indígena y para la lucha contra la discriminación de los pueblos indígenas que trabajan de manera coordinada (véase el recuadro 7).

RECUADRO 7
INSTITUCIONALIDAD, GÉNERO Y ETNIA EN GUATEMALA

En Guatemala existen diferentes instituciones encargadas del tema indígena que trabajan de manera coordinada y transversal, como la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA), y de los asuntos de género y la mujer, como la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). Esta última, creada en 1999, tiene como objetivo atender situaciones particulares de vulnerabilidad, indefensión y discriminación de la mujer indígena y promover acciones de defensa del pleno ejercicio de sus derechos (DEMI, 2012).

Estas dos instituciones, en conjunto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), han elaborado un *Manual de litigio en casos de discriminación racial, étnica y de género*, que pone a disposición de personas litigantes, académicas, funcionarias y el público en general información concreta para construir y encaminar un caso de discriminación ante los tribunales de justicia (CODISRA, DEMI y OACNUDH, 2012).

Además, en 2009 se creó la Unidad Técnica Asesora de Género y Pueblos Indígenas (UTAGPI) en el Instituto Nacional de Estadística; su objetivo es promover la transversalización de los enfoques de género y de los pueblos indígenas en los procesos de producción estadística oficial. Finalmente, en 2012 se implementó una unidad encargada de etnia y género en el Ministerio de Gobernación.

Fuente: Elaboración propia basada en Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), *Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas, y Xincas de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Presidencia de la República, 2012, [en línea] ‹http://issuu.com/ommguatemala/docs/agenda_articulada_de_las_mujeres_mayas_xincas_y_g?e=4370359/2708673#search›, Comisión Presidencial contra el Racismo y la Discriminación contra los Pueblos Indígenas de Guatemala, Defensoría de la Mujer Indígena y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CODISRA, DEMI y OACNUDH), *Manual para el litigio en casos de discriminación racial, étnica y de género*, Guatemala, 2010; CODISRA, DEMI y OACNUDH, *Luces y sombras en la lucha contra la discriminación racial, étnica y de género en Guatemala. Informe sobre la situación de discriminación a partir de casos acompañados por DEMI y CODISRA*, Guatemala, 2010.

Finalmente, no se puede dejar de mencionar el rol de las organizaciones de mujeres indígenas asociadas a los programas y proyectos del Estado o a organismos internacionales. Se pueden encontrar ejemplos de estas iniciativas en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Nicaragua (véase el recuadro 8).

En el Estado Plurinacional de Bolivia, la Confederación de Pueblos Indígenas (CIDOB), que representa a más de 30 pueblos, considera entre sus principios el de fortalecer la presencia de la mujer en todos los niveles de decisión. A su vez, el Movimiento Indígena de Nicaragua (MIN) busca incidir en políticas que garanticen los derechos de los pueblos indígenas en varios ámbitos, entre los que se encuentran aquellos relacionados a la mujer indígena. Por último, la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (CONAMUIP) se propone fortalecer el liderazgo de la mujer indígena en los ámbitos local, nacional e internacional, como gestora y actora del desarrollo de la sociedad, y mejorar las condiciones de vida de las mujeres indígenas mediante la promoción de sus derechos humanos y colectivos.

RECUADRO 8
EL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA MUJER INDÍGENA DE LA ONIC Y ALGUNAS AGENCIAS DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), junto con algunas agencias de las Naciones Unidas, han trabajado en la formulación de una propuesta de diagnóstico nacional sobre la situación de las mujeres indígenas en temas como la violencia basada en el género, la participación política y organizativa, el acceso a la justicia propia y ordinaria y los derechos sexuales y reproductivos.

Con este proyecto se busca conocer la realidad de las mujeres indígenas en cuatro regiones (Huila, Tolima, Caquetá y Risaralda), documentándola desde una mirada integral y transversal, y considerando entre otros aspectos el género —su ser y hacer como mujeres, en el contexto de la cosmovisión propia—, la identidad étnico-cultural —el significado de su pertenencia a un pueblo específico—, la relación con la sociedad mestiza local y regional —la manera como su vida se desarrolla en un contexto de permanente intercambio y relación entre la comunidad-el pueblo al que pertenecen, el Estado y la sociedad no indígena— y la generación —las implicaciones diferenciadas de acuerdo a los momentos del ciclo vital establecido por la cultura (ancianas, adultas, jóvenes y niñas).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Autoridad Nacional de Gobierno Indígena, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y Consejería de Mujer, Familia y Generación, *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de las Mujeres Indígenas en Colombia. Departamentos de Tolima, Huila, Risaralda y Caquetá*, 2012, inédito.

C. Leyes contra la discriminación

En los últimos años se ha producido un notable aumento de la promulgación de leyes y planes contra el racismo y la discriminación, que se suman a la normativa ya existente en América Latina[45]. Más allá de las especificidades de cada ley, su característica común es que están destinadas a toda la sociedad y sancionan actos de discriminación por motivos étnicos, raciales o de género.

Tal como se observa en el cuadro 26, se verifican avances en el Estado Plurinacional de Bolivia, con la promulgación de la Ley 045 de 2010 contra el racismo y toda forma de discriminación, cuyos principios generales son la interculturalidad, la igualdad, la equidad y la protección. En Colombia, la promulgación de la Ley 1482 contra la discriminación, de 2011, busca garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo que son vulnerados mediante actos de racismo o discriminación. La Ley de No Discriminación de Chile, de 2012, establece un mecanismo judicial para restablecer el derecho cuando se comete un acto de discriminación arbitraria. Además, en el Ecuador, el Perú y el Uruguay se han implementado programas y planes para combatir el racismo y la discriminación. Por ejemplo, en el Ecuador, en el marco de la Política de Estado del Buen Vivir, se ha lanzado el Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural (2009-2013).

[45] Se trata de la Argentina (1988), el Brasil, (1989), México (modificada en 2007), el Perú (2006) y el Uruguay (2004).

CUADRO 26
AMÉRICA LATINA: LEYES Y PLANES CONTRA EL RACISMO Y LA DISCRIMINACIÓN, 2009-2013

País	Ley/Política/ Programa	Beneficiarios	Institucionalidad	Ejecución	Tema principal
Bolivia (Est. Plur. de)	Ley contra el racismo y toda forma de discriminación (Ley 045)	Toda la población	Dirección General de Lucha contra el Racismo y toda forma de Discriminación, Ministerio de Cultura	Nacional	Discriminación
Chile	Ley de No Discriminación	Toda la población	Ministerio de Justicia	Nacional	Discriminación
Colombia	Ley contra la discriminación (Ley 1482)	Toda la población	Vicepresidencia de la República	Nacional	Discriminación
Ecuador	Plan plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural	Pueblos indígenas	Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural, Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana	Nacional	Discriminación
Perú	Plataforma de acción "Alerta contra el Racismo"	Toda la población	Viceministerio de Interculturalidad	Nacional	Discriminación
Uruguay	Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación	Colectivos en situación de discriminación	Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Social	Nacional	Discriminación

Fuente: Elaboración propia.

D. Políticas, planes y programas dirigidos a las mujeres indígenas

A continuación se hace una breve descripción de las políticas, planes y programas que abordan temas vinculados a la realidad de las mujeres indígenas, sobre la base de una sistematización realizada por la CEPAL con miras a evaluar la implementación del Programa de Acción de la CIPD (CEPAL, 2013b). Para facilitar esta descripción se han agrupado, por una parte, las acciones que promueven la igualdad de género con perspectiva étnica implementadas mediante mecanismos de adelante de la mujer, y por la otra, acciones que están dirigidas a atender distintos aspectos de la situación de la mujer indígena y que se implementan desde diferentes organismos gubernamentales, sean de asuntos étnicos u otros.

1. Desde los mecanismos de adelanto de la mujer

Como se mencionó anteriormente, en la mayoría de los MAM de los países de la región se adoptaron los planes de igualdad de oportunidades, que otorgaron un marco de legitimación e integralidad a las acciones en pro de los derechos de la mujer y la igualdad de género[46]. Una de las características de estos planes es la coordinación intersectorial y la participación de actores públicos de otros sectores del Estado (Guzmán y Montaño 2012), tal como lo ilustra el caso de Guatemala (véase el recuadro 7).

En estos últimos años varios países de la región han impulsado planes de igualdad que incluyen explícitamente a las mujeres y hombres indígenas (véase el cuadro 27). Si bien es posible observar algunas tendencias, los fundamentos, significados e implicancias del abordaje de los temas

[46] Planes que se originaron para dar seguimiento a los acuerdos de la cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer de Beijing.

étnicos —tratados como interculturalidad, etnia y raza, pueblos indígenas y comunidades, entre otras conceptualizaciones— conforman un panorama complejo, pues presentan una gran diversidad cuyo análisis excede los objetivos de este capítulo.

CUADRO 27
AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS DESTINADOS A LOGRAR LA EQUIDAD DE GÉNERO Y ÉTNICA VIGENTES A 2013

País	Política/Programa	Beneficiarios	Institucionalidad	Ejecución
Chile	Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2010-2020)	Mujeres y hombres Grupo prioritario: mujeres indígenas y rurales	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	Nacional
Bolivia (Est. Plur. de)	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades "Mujeres construyendo la nueva Bolivia para vivir bien" (2010-2012)	Mujeres Grupo prioritario: mujeres indígenas y campesinas pobres	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	Nacional, énfasis rural e indígena
Guatemala	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades (2008-2023)	Mujeres mayas, garífunas, xincas y mestizas; énfasis en fortalecer la identidad étnico- cultural	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)	Nacional
El Salvador	Plan Nacional de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres	Mujeres Grupo prioritario: mujeres indígenas	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)	Nacional
Honduras	II Plan de igualdad y equidad de género (2010-2022)	Mujeres y hombres. Interculturalidad como un eje fundamental	Instituto Nacional de la Mujer	Nacional
México	Género-etnia: una visión necesaria para el diseño de políticas para la igualdad Oaxaca (2011-)	Mujeres indígenas de Oaxaca: transversal a todas las políticas	Unidad Modelo de Equidad MAM Oaxaca	Territorial
Panamá	III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM) (2002-2006)	Mujeres Grupo prioritario: mujeres indígenas y de las comarcas	Dirección de Igualdad de Oportunidades, Ministerio de la Mujer	Nacional
Paraguay	III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2008-2017)	Mujeres y hombres Grupo prioritario: mujeres indígenas	Secretaria de la Mujer de la Presidencia de la República	Nacional
Perú	Agenda para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2011-2015)	Mujeres y hombres Grupo prioritario: mujeres indígenas	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Nacional
Venezuela (Rep. Bol. de)	Plan de igualdad para las mujeres Juana Ramírez "la avanzadora" (2009-2013)	Mujeres, perspectiva intercultural	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género (INAMUJER) Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer	Nacional

Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, los asuntos relativos a las mujeres indígenas se abordan desde tres perspectivas diferentes: como tema central del plan, asumiendo que a la inequidad de género se agrega la étnica, y encarándolas mediante acciones conjuntas, como en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Guatemala, Honduras y el Paraguay. Una segunda perspectiva consiste en

considerar a las mujeres indígenas un grupo prioritario e incluir objetivos y lineamientos específicos, tal como en los planes de Chile, El Salvador, Panamá y el Perú, entre otros. Finalmente, un tercer enfoque es el de México, en el que ambos tipos de discriminación (étnica y de género) se abordan mediante planes específicos paralelos subsumidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro del primer enfoque delimitado se puede mencionar el caso de Guatemala, que ha implementado la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO 2008-2023), que promueve la participación y el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas como base del fortalecimiento de la convivencia democrática e intercultural. Este plan de equidad se articula sobre las base de 12 ejes políticos, y su objetivo es la disminución de las desigualdades de género y étnicas.

El Plan Nacional de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (2012), llevado adelante por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), es un ejemplo del segundo tipo de perspectiva, en que se considera a la mujer indígena como un grupo vulnerable y prioritario para el que se implementan acciones específicas.

Por último, el Plan Nacional de Desarrollo de México incorpora los planes de igualdad de oportunidades para los pueblos indígenas y para la equidad de género como ejes paralelos. En este marco, se postula la igualdad de género para las mujeres indígenas, consideradas el sector de la población femenina más vulnerable, discriminado y pobre del país.

Si bien las mujeres indígenas reconocen como un adelanto su incorporación en estos planes, también consideran que la forma en que quedan visibilizadas las reduce a “grupos vulnerables”, sin ningún reconocimiento de sus capacidades y potencialidades (FIMI, 2012c). Un ejemplo interesante en el sentido contrario es el proyecto “Mujeres indígenas replicando sus conocimientos”, implementado en Costa Rica, en el que se valorizan y potencian sus capacidades (véase el recuadro 9).

RECUADRO 9
EL PROYECTO “MUJERES INDÍGENAS REPLICANDO SUS CONOCIMIENTOS” DE COSTA RICA (2009-2011)

Este proyecto formó parte de las acciones específicas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y de la “Estrategia para la atención de las mujeres en condiciones de pobreza”, que a su vez se insertaba dentro de la “Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género” (PIEG), ambas formuladas por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

Su objetivo general era promover el conocimiento y el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres indígenas de todos los pueblos de Costa Rica con perspectiva de género y desde sus culturas. Para ello, se realizaron procesos de capacitación y de fortalecimiento del liderazgo y la capacidad de incidencia como una estrategia para su empoderamiento, el fortalecimiento de su identidad y el ejercicio de una ciudadanía intercultural.

En la primera fase del proyecto se realizó un ciclo de talleres para capacitar como facilitadoras a 46 mujeres indígenas de los pueblos Cabécar, Bribrí, Maleku, Huetar, Terraba, Brunka y Ngöbe, incluyendo migrantes ngöbes. Los contenidos incluyeron el derecho a la educación, a la cultura, a la tierra y a la salud, impartidos con una metodología que permitió valorizar el conocimiento de las mujeres. Como material educativo se utilizaron afiches, guías metodológicas, discos compactos y casetes elaborados en español, ngöbe, bribrí y cabécar.

(continúa)

Recuadro 9 (conclusión)

En un segundo ciclo de talleres, las mujeres indígenas replicaron la capacitación en 22 comunidades indígenas. Entre los resultados obtenidos se destacan una amplia cobertura, que alcanzó a cerca de mil mujeres indígenas, y el esfuerzo interinstitucional e intercultural que permitió un mayor impacto de las acciones.

Adicionalmente, los talleres permitieron validar la metodología utilizada, ya que las mujeres indígenas capacitadas como promotoras aumentaron la cobertura y la calidad de la información entregada, al mismo tiempo que valorizaron los saberes, salvando dificultades idiomáticas, culturales y geográficas que generalmente existen para lograr una adecuada capacitación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), "Boletín Mujeres Indígenas", Área Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, Volumen 2, Nº 1, diciembre de 2009, San José (Costa Rica).

2. Desde las instituciones de asuntos étnicos y sectoriales

En este apartado se presenta una revisión general de las políticas y programas implementados en América Latina para abordar los asuntos de la mujer indígena en el período 2009-2013, que de todos modos no es exhaustiva en relación con todas las acciones que pudiesen estar aplicando los Estados en diferentes niveles. La sistematización realizada permite apreciar, en principio, que las políticas y programas abordan diversos ámbitos, como los derechos, la salud, la educación y el desarrollo productivo (véase el cuadro 28).

En el campo de los derechos, las acciones se orientan a promover la ciudadanía y la participación de las mujeres indígenas en los espacios de decisión a nivel local y nacional para transformar las condiciones de opresión, exclusión y discriminación que las afectan. En este sentido, se destacan las experiencias del Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, Colombia, Guatemala y México. Como ejemplo se puede citar el Programa Mujer, del Consejo Regional Indígena del Cauca, implementado desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, que se propone mejorar las condiciones de vida de las mujeres indígenas, promover su desarrollo organizativo y conocer su situación personal, familiar y comunitaria.

Entre las iniciativas implementadas para abordar los aspectos productivos y de organización se puede mencionar el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), del Gobierno Federal y la CDI de México. Su objetivo es impulsar y fortalecer la organización y participación de las mujeres indígenas en la adopción de decisiones, mediante el desarrollo de proyectos productivos definidos por ellas mismas y vinculados al autoabastecimiento, la nutrición, el uso apropiado de los recursos naturales, el ahorro de tiempo del trabajo doméstico, entre otros aspectos. Este programa está especialmente diseñado para enfrentar la situación de desventaja de las mujeres indígenas que habitan en localidades marginales.

Existen además programas de salud sexual y reproductiva que se relacionan con la relevancia de estos temas en la vida y el bienestar de las mujeres, y con la necesidad de monitorear el desarrollo y el avance de las políticas, planes y programas sobre estos asuntos, cristalizados principalmente a partir de la cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995) y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1995). Es interesante destacar que, mientras que algunos de estos planes se enfocan en los pueblos como un todo, dos se focalizan territorialmente y solo uno de ellos se dirige específicamente a la mujer indígena (véase el cuadro 29).

CUADRO 28
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): POLÍTICAS Y PROGRAMAS DESTINADOS A MUJERES INDÍGENAS, 2009-2013

País	Política/Programa	Beneficiarios	Institucionalidad	Ejecución	Tema principal
Colombia	Programa Mujer del Consejo Regional Indígena del Cauca	Mujeres indígenas del Cauca	Municipios del Cauca	Municipios del Cauca	Derechos
Costa Rica	Proyecto de Alfabetización de Mujeres Indígenas	Mujeres indígenas	INAMU y Ministerio de Educación	Región Huetar Atlántica	Educación
Guatemala	Programa Ciudadanía y Participación de las Mujeres Indígenas	Mujeres indígenas	Municipios locales	Huehuetenango Sololá Quiché	Derechos
México	Programa de Acciones para la igualdad de género (2013)	Mujeres indígenas	CDI	Nacional	Derechos
	Programa de autonomía económica para las mujeres	Mujeres indígenas	CDI	Nacional	Economía
	Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas	Mujeres indígenas	Dirección General de Educación Indígena	Nacional	Educación y género

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Implementación del programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas* (LC/L.3642), documento presentado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, Montevideo, 2013.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Plan Estratégico de Salud Sexual y Reproductiva y de Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI) 2009-2015 se ha implementado como una política con características interculturales, intraculturales y de inclusión social, para mejorar el acceso de los pueblos indígenas a la salud sexual y reproductiva y para fomentar el uso de la medicina tradicional.

En Guatemala, tanto la Política Nacional de Comadronas, que está en proceso desde 2012, como el Manual de adecuación cultural del parto natural, publicado el mismo año, ambos del Ministerio de Salud Pública, buscan entregar una atención profesional incorporando a la partera y respetando las cosmovisiones indígenas relacionadas con este hecho vital. En Honduras, el programa Promoción de salud sexual y reproductiva en pueblos garífuna, implementado con el apoyo del UNFPA desde 2009, tiene como objetivo promover el respeto de los derechos reproductivos, con un énfasis en las jóvenes indígenas.

México llevó adelante entre 2007 y 2012 una Estrategia para la prevención de la violencia y atención sexual y reproductiva en comunidades indígenas, y en 2008 inició junto al UNFPA un Proyecto de atención de salud sexual y reproductiva destinado a la población indígena, mediante el que se prepara y capacita a los monitores en lenguas indígenas. Finalmente, se destaca el Proyecto de construcción de albergues maternos en la Comarca Ngöbe-Buglé, implementado desde el Ministerio de Salud de Panamá para el período 2010-2014.

CUADRO 29
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): PROGRAMAS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS, 2009-2011

País	Ley/Política/Programa	Beneficiarios	Institucionalidad	Ejecución	Tema principal
Bolivia (Est. Plur. de)	Plan Estratégico de Salud Sexual y Reproductiva y Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI)	Pueblos indígenas	Ministerio de Salud	Nacional	Salud sexual y reproductiva
Guatemala	Política Nacional de Comadronas (en proceso)	Pueblos indígenas	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Nacional	Salud sexual y reproductiva
	Manual de adecuación cultural del parto natural	Pueblos indígenas	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Nacional	Salud sexual y reproductiva
Honduras	Promoción de salud sexual y reproductiva en pueblos garífuna	Pueblo Garífuna	Ministerio de Salud	Pueblo Garífuna	Salud sexual y reproductiva
México	Prevención de la violencia y atención sexual y reproductiva en comunidades indígenas	Mujer indígena	Secretaria de Salud, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva	Nacional	Salud sexual y reproductiva
Panamá	Proyecto de construcción de albergues maternos en la comarca Ngöbe-Buglé	Pueblo Ngöbe-Buglé	Ministerio de Salud	Comarca Ngöbe-Buglé	Salud

Fuente: Elaboración propia.

Dada la ausencia de una orientación desde la perspectiva indígena en los temas de salud sexual y reproductiva, han sido las propias organizaciones de mujeres de los pueblos originarios las que han insistido en la necesidad de abordar estos programas desde el enfoque integral del bienestar indígena, que incluye aspectos físicos, espirituales y psico-emocionales (Taller Permanente de Mujeres Indígenas Amazónicas y Andinas del Perú, ECMIA - Región Sudamérica y FCI, 2009).

VIII. Principales hallazgos y consideraciones de políticas

Los estándares internacionales de derechos humanos, obligatorios para los Estados, ofrecen un marco normativo explícito para las políticas públicas dirigidas a las mujeres indígenas, que se sintetizan en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Además, los Estados de la región han asumido una serie de compromisos en diversos foros y conferencias internacionales y regionales, algunos de los cuales se sintetizan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que enfatizan la necesidad de eliminar las inequidades étnicas, de género y generacionales. De los estándares de derechos humanos y de los programas de acción de tales conferencias, basados en principios reconocidos y legitimados por los países de la región, se deben derivar políticas, planes y programas que busquen eliminar los factores que determinan la situación de desigualdad de las mujeres indígenas y las sitúan como un grupo víctima de la discriminación estructural.

El marco normativo para el desarrollo de estrategias tendientes a lograr el bienestar de las mujeres indígenas en igualdad implica además que en cualquier iniciativa debe estar garantizado el respeto de los principios de libre determinación, el derecho al consentimiento libre, previo e informado, la plena participación, el empoderamiento, la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas involucrados, así como el reforzamiento del control que ejercen sobre sus territorios y la no discriminación.

Una de las herramientas clave para la promoción de los derechos humanos es la información, ya que por medio de ella es posible visualizar las inequidades que afectan en este caso a las mujeres indígenas, además de aportar bases sólidas para la formulación y aplicación de políticas y contribuir a que las propias organizaciones indígenas vigilen las acciones que emprende el Estado. Un examen de la situación en esta materia revela que, en la mayoría de los países de la región, aún persisten vacíos considerables en la disponibilidad de datos sobre las condiciones de vida de las mujeres indígenas, situación que debe revertirse a la luz de las nuevas obligaciones estatales.

Son muy pocos los países de la región que disponen de información sistemática acerca de la situación de las mujeres indígenas en los diferentes ámbitos de su bienestar. El censo de población es, por el momento, la fuente primordial. Durante la década de 2000, 16 países latinoamericanos incluyeron preguntas que permiten la identificación de pueblos y mujeres indígenas, pero en algunos casos la información obtenida es de dudosa calidad. El criterio de autoidentificación se operacionaliza de diferentes maneras en cada país, con implicancias semánticas que finalmente impactan en las cifras obtenidas. En los últimos años se han realizado tareas importantes para dar mayor visibilidad estadística a estas poblaciones, y se observan avances en los censos de la década de 2010 en relación a la revisión de las preguntas sobre los pueblos indígenas y la consideración de la participación de los

propios pueblos en los procesos censales. No obstante, uno de los grandes desafíos que enfrentan los actuales sistemas estadísticos de los países es un cambio de enfoque que implica reconocer que las y los usuarios de la información constituyen sujetos de derecho. Desde esta perspectiva, las múltiples acciones que conducirán a esta transformación abarcan desde la inclusión de preguntas de identificación étnica en todas las fuentes de datos y el diseño de instrumentos con pertinencia cultural y acordes a las necesidades de las mujeres y pueblos indígenas, hasta la creación de mecanismos participativos efectivos de estos sujetos de derecho en todo el proceso de producción de información.

Incluir las dinámicas demográficas particulares de las mujeres indígenas en las políticas, examinando sus situaciones de vulnerabilidad demográfica, su distribución territorial y sus migraciones, es un asunto prioritario en la región. En esa línea, puede decirse que las mujeres indígenas forman parte de colectivos con estructuras etarias más jóvenes que las poblaciones no indígenas —tal como se había constatado en censos anteriores (CEPAL, 2007). No obstante, la información reciente indica que se va perfilando con mayor claridad una contracción de la base de la pirámide de población indígena, que corresponde a una disminución del peso relativo de las nuevas generaciones —originada en tasas de fecundidad en descenso entre las mujeres indígenas.

La urbanización es un rasgo característico de las mujeres indígenas en México, el Perú y el Uruguay, mientras que en el Ecuador, Colombia y Panamá continúan siendo predominantemente rurales, al igual que en el Brasil, Costa Rica y Nicaragua, aunque en menor proporción. En las ciudades predominan las mujeres indígenas en edades productivas y reproductivas, con poca presencia de niñas y niños en comparación con el campo, donde las relaciones de dependencia se incrementan. En algunas áreas rurales, la selectividad de la migración por sexo ha generado un predominio femenino, mientras que en las ciudades puede darse la situación contraria. Esto va configurando situaciones de vulnerabilidad demográfica diferenciadas, que se tornan más heterogéneas si se considera la diversidad de pueblos indígenas que existen en la región. Estas dinámicas demográficas deben ser tomadas en cuenta en el diseño y la aplicación de políticas y en la asignación de recursos para responder a la amplia gama de demandas en relación al empleo, la salud, la educación y el cuidado. Dado que se trata de una población con una estructura por edades afectada por las condiciones de la migración —principal, aunque no exclusivamente, hacia las ciudades—, plantea importantes desafíos sociales que pueden implicar no solo ampliar la infraestructura sanitaria, la cobertura del sistema educativo y de salud, la oferta de viviendas y servicios básicos, sino también la necesidad de incorporar un enfoque intercultural y de derechos humanos en estas políticas.

En el Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá, alrededor de la mitad de las mujeres indígenas viven fuera de sus territorios. Su patrón de distribución territorial, si bien es diverso, muestra como rasgo general el asentamiento en las regiones metropolitanas, pero también en otras áreas cercanas a sus territorios ancestrales. El tema de la migración interna de las mujeres indígenas ha carecido de la visibilidad necesaria, lo que ha impedido conocer su verdadera magnitud e impactos. A pesar de ello, uno de los rasgos de estas mujeres es su gran movilidad dentro de los países y entre las divisiones administrativas mayores, lo que se refleja en el hecho de que en algunos casos una misma división administrativa registra números similares de inmigrantes y emigrantes. Esta movilidad, no captada en los saldos migratorios —que en muchos casos no tienen una magnitud importante—, puede ser indicador de varios tipos de movimientos, cada uno de los cuales debe ser estudiado separadamente. Por ejemplo, están los movimientos de retorno a los territorios ancestrales, aquellos que ocurren dentro de estos, la migración directa a las grandes ciudades, o bien rutas migratorias que incluyen ciudades intermedias de diferente magnitud y que ofrecen distintas oportunidades.

De acuerdo al último censo, la propensión a migrar de las mujeres indígenas es en general menor que la de las no indígenas, hecho asociado a la relación de estos pueblos con el territorio. Sin embargo, se observan excepciones en Panamá y el Uruguay; en el primer caso, el censo de 2000 mostraba una mayor migración de personas indígenas. Asimismo, la intensidad migratoria es similar a la masculina, al menos en lo que se refiere a la migración reciente y a escalas territoriales mayores, pero este patrón podría modificarse si se analizara el fenómeno a nivel municipal o a

escalas territoriales menores. Un indicio de ello son los altos índices de feminidad en los corregimientos de la Comarca Ngöbe-Buglé, en Panamá, con una significativa cantidad de mujeres indígenas en edad productiva y reproductiva en relación al número de hombres indígenas del mismo grupo etario. En general, los mayores flujos se dirigen desde áreas geográficas de menor desarrollo a las de mayor desarrollo relativo, que son las que, en general, ofrecen las mejores oportunidades laborales en los sectores informales de la economía, mejores condiciones de vida y mayor acceso a los servicios básicos.

Las causas de la migración de los pueblos y mujeres indígenas desde sus territorios de origen se asocian a factores estructurales como la presión sobre sus tierras derivada de la explotación de los recursos naturales, el deterioro medioambiental y la pobreza material, así como la escasa oferta de servicios del Estado, principalmente de educación media o superior. En este sentido, se ha insistido en que si bien la migración puede ser una vía para mejorar las condiciones de vida de estas personas, no puede ser el camino obligado para obtener bienestar. En el caso de las mujeres indígenas, algunos estudios locales muestran que la violencia intrafamiliar y el abandono son otras situaciones adversas que las llevan a migrar. En términos generales, si bien la mujer indígena está expuesta a una triple vulnerabilidad —étnica, de clase y de género—, la migración le agrega un cuarto riesgo: el de ser migrantes (Sánchez Gómez y Barceló Quintal, 2007**)**. En efecto, cuando tiene un carácter forzado, espontáneo, no planificado y no protegido, en un mundo cada vez más violento y con menos respeto a los derechos de las personas, la migración puede entrañar riesgos graves, especialmente para las mujeres indígenas más jóvenes. No solo pueden experimentar desintegración familiar, pérdida cultural y de la identidad por la desvinculación de sus comunidades, sino que también se exponen a ser victimizadas por situaciones delictuales como la explotación sexual, la trata de personas y el comercio de niños y niñas (Cortés Castellanos, 2005).

En este sentido, es preciso incrementar el conocimiento acerca del fenómeno de la migración de las mujeres indígenas, tanto interna como internacional y sobre otros tipos de movilidad, teniendo en cuenta las diversas causas e itinerarios y los significados y consecuencias que tienen sobre las propias mujeres y sus comunidades de origen. La información censal puede hacer un importante aporte, incluso profundizando el conocimiento de la situación de las mujeres indígenas en el contexto de los diversos pueblos de los que forman parte; sin embargo, es necesario complementar con otras fuentes de datos e investigaciones cualitativas para una comprensión más integral y para la definición de políticas pertinentes. Con todo, se deben impulsar estrategias en las que se tomen en cuenta su ubicación territorial y sus características contextuales. En el caso de las migraciones, se debe propiciar el mantenimiento de sus referencias étnicas y considerar la percepción y los requerimientos de las mujeres indígenas respecto de estos temas.

La autonomía física de las mujeres es un elemento central para avanzar en la igualdad de género; dos dimensiones relevantes al respecto son los derechos sexuales y reproductivos y la lucha contra la violencia de género. En relación con los derechos reproductivos, los censos recientes permiten constatar que hubo una reducción de los niveles de fecundidad de las mujeres indígenas, al menos en los cuatro países con datos disponibles. Estas disminuciones fueron más notorias en el Ecuador y México, y en segunda medida en Panamá; también en las zonas rurales del Brasil (de 6 a 4 hijos por mujer). Además, las diferencias relativas entre mujeres indígenas y no indígenas se acortaron. Sin perjuicio de ello, la fecundidad sigue siendo más elevada entre las mujeres indígenas, con una variabilidad de situaciones que se extiende desde los 2,5 hijos por mujer en el Uruguay a los 5,1 hijos en Panamá. La zona de residencia y la educación continúan siendo factores decisivos en los niveles de fecundidad, sistemáticamente más elevados en el medio rural y con profundas diferencias entre las mujeres indígenas que poseen mayores y menores niveles educativos, con lo que las desigualdades étnicas se refuerzan con las territoriales y sociales.

La maternidad a edades tempranas ha disminuido en todos los países durante el período intercensal, con la excepción del Ecuador. Sin embargo, las desigualdades persisten, puesto que resulta sostenidamente mayor entre las muchachas indígenas de todos los países examinados. El rango

oscila entre casi un 12% de adolescentes indígenas que son madres en el Uruguay a un 31% en Panamá. Las mayores diferencias étnicas se presentan, en orden de importancia, en Panamá, el Brasil y Costa Rica, países en los que la maternidad adolescente indígena es más del doble que la no indígena; sin embargo, en el Ecuador y el Perú esta brecha se diluye.

De todos modos, aun controlando factores como los territoriales y la educación, la fecundidad de las mujeres indígenas, incluyendo aquella a edades tempranas, sigue siendo más alta que entre las no indígenas. Ello sugiere que en la definición de políticas tendientes a cerrar las brechas en la implementación de los derechos reproductivos se deben considerar aspectos de la cultura y la organización social de los pueblos indígenas que influyen en las llamadas variables intermedias de la fecundidad —el patrón de las uniones, las reglas de concepción y contracepción, la duración de la lactancia, entre otras— y en las trayectorias reproductivas, que a veces presentan una fecundidad deseada más elevada, tal como lo muestran resultados de Guatemala y México en esta materia. También existen en la cultura factores protectores que frenan la maternidad adolescente, como ocurre en algunos pueblos andinos, principalmente entre las mujeres aymaras. Sin embargo, el avance de la "modernidad" y las migraciones campo-ciudad pueden comenzar a erosionar estos factores y conducir a mayores tasas de fecundidad adolescente en el futuro.

Sin perjuicio de lo anterior, no es menos cierto que las desigualdades en materia de derechos sexuales y reproductivos existen y afectan seriamente a las mujeres indígenas. Ello se expresa por ejemplo en un menor acceso a los servicios de planificación familiar y una demanda insatisfecha en este sentido que se mantiene en niveles altos y por encima de los valores de las mujeres no indígenas, así como en las altas tasas de mortalidad materna constatadas en estudios locales. Algunas cifras de Guatemala y México muestran que ha habido un aumento del acceso de las mujeres indígenas a los métodos de planificación familiar, pero debido a la falta de datos al respecto, no es posible generalizar estos resultados a los demás países de la región. Por eso, es preciso fortalecer considerablemente los sistemas de información en estos asuntos, y desarrollar investigaciones que incluyan no solo la disponibilidad y calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, sino que también exploren los factores sociales y culturales que influyen en la adopción de decisiones sobre estas cuestiones, incorporando la forma en que estos programas son evaluados por la comunidad. Asimismo, si bien se constatan avances respecto del diseño de programas de salud reproductiva con perspectivas interculturales, estos no son generalizados en la región y los resultados son aún insuficientes.

La falta de información sistemática referida a la salud reproductiva de las mujeres indígenas también se extiende al tema de la violencia, que ya de por sí es una expresión aguda de desigualdad y discriminación. Sin bien no se cuenta con datos de carácter estadístico, se registran en la región graves situaciones de violencia contra niñas, niños y mujeres indígenas, que deben examinarse en los contextos del racismo, el colonialismo y el patriarcado. En este sentido, las mujeres indígenas han desarrollado un importante aporte a la conceptualización de la violencia desde su propia perspectiva, aportando con conceptos como el de violencia estructural, violencia espiritual, violencia contra la madre tierra y procesos de sanación. Todos estos elementos deben ser parte constitutiva de los diagnósticos y la definición de estrategias eficaces.

En efecto, para avanzar en la erradicación de la violencia contra las mujeres indígenas es preciso desarrollar diagnósticos definidos por ellas mismas, que sean flexibles y puedan ajustarse sobre la marcha, para responder de esa forma a sus necesidades y aportar a la generación de confianza. La sostenibilidad de los procesos y el liderazgo de las propias mujeres indígenas son ejes fundamentales para lograr progresos. En este sentido, los programas o iniciativas para prevenir o eliminar la violencia contra las mujeres indígenas deben garantizar la participación de sus organizaciones en todas las etapas del proceso, desde el diseño, la planificación y la ejecución hasta el monitoreo y la evaluación. Asimismo, es necesario incluir espacios de reflexión de las propias mujeres indígenas sobre la conceptualización de la violencia y sus distintas manifestaciones desde sus perspectivas; incorporar a las niñas, niños y jóvenes indígenas, para conocer qué piensan y cómo viven la violencia, y trabajar con los hombres, los representantes del gobierno, las autoridades

ancestrales y tradicionales de las comunidades y representantes del sector de la salud y la educación. Los procesos de empoderamiento de las mujeres indígenas son centrales para hacer frente a las situaciones de violencia, rescatando las prácticas y creencias que ellas consideran positivas y desafiando aquellas que estiman dañinas. Esto es, reconocer que las mujeres indígenas son sujetos de derechos individuales y colectivos, protagonistas de cambios y de su propio desarrollo.

Las brechas en la implementación de los derechos sociales y culturales que afectan a las mujeres indígenas se expresan, entre otros, en los ámbitos de la educación y el empleo, dos asuntos tratados en este documento. El acceso a la educación, y por ende a la información, impacta en las decisiones y la autonomía de las mujeres indígenas y en otros aspectos del bienestar. Las cifras censales de la última ronda brindan un panorama más alentador que hace diez años atrás, pues permiten constatar un aumento sistemático del acceso al sistema de educación formal por parte de las niñas, niños y jóvenes indígenas. En la mayoría de los países de la región con datos disponibles, más del 90% de los niños y niñas indígenas de 6 a 11 años están escolarizados —en el caso de Colombia y Nicaragua, donde las coberturas son algo menores, se debe tener en cuenta que la información data de 2005. Además se incrementó el acceso entre las niñas, adolescentes y jóvenes de 12 a 22 años, aunque disminuye conforme aumenta la edad. Las brechas de género, que en el pasado iban en desmedro de las mujeres indígenas, también se están cerrando. Se observan avances en la permanencia dentro del sistema educativo, y un aumento importante de la proporción de las jóvenes de 15 a 19 años que culminaron la enseñanza primaria.

Sin embargo, estos progresos son insuficientes. Por una parte, las brechas étnicas son persistentes en desmedro de las mujeres indígenas; por la otra, se suman las brechas territoriales y generacionales, que conducen en el primer caso a profundas desigualdades entre el campo y la ciudad y entre territorios indígenas y otras áreas geográficas del país. Esto pone en clara desventaja a las mujeres indígenas, principalmente a las jóvenes, quienes ya comienzan a insertarse en el mercado laboral y a tomar decisiones sobre su vida reproductiva. Así, por ejemplo, el porcentaje de las jóvenes indígenas de 20 a 29 años que lograron terminar al menos el nivel de escolaridad secundario (con 13 años de estudio o más) es menor al 15% en siete de los nueve países analizados. La proporción de las jóvenes no indígenas con al menos la secundaria completa es de dos a seis veces mayor.

Por otra parte, la discriminación estructural que afecta a los pueblos y mujeres indígenas se manifiesta en los sistemas educativos de diversas formas y en varios niveles: oferta de servicios muy por debajo de los mínimos recomendados en comparación con los que se brindan a otros sectores de la población, dificultad de acceso geográfico, infraestructura deficiente, ausencia de políticas educativas culturalmente adecuadas, o limitada oferta de educación intercultural bilingüe y falta de mecanismos de participación efectiva de las comunidades en los proyectos y procesos de enseñanza-aprendizaje. Los roles y funciones que se asignan a las mujeres indígenas en determinados contextos más tradicionales también condicionan el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Es preciso analizar de manera pormenorizada la forma en que impactan estos aspectos en el acceso y la calidad educativa de las jóvenes y mujeres indígenas, en cada contexto socioterritorial.

Por último, la contracara de la mayor escolarización es la pérdida de aspectos centrales en la vida de los pueblos indígenas, como el idioma. La cuestión de la lengua es fundamental, y es una de las reivindicaciones esenciales de las organizaciones indígenas. El idioma es cultura, y a través de él se transmiten las prácticas y significados del “ser indígena”. Representa un pilar fundamental de la identidad, y es un canal que facilita la continuidad de los pueblos. A su vez, los idiomas son parte de la diversidad cultural y constituyen un patrimonio de toda la humanidad. Los datos censales permiten ahondar en este tema gracias a que la mayor parte de los países de la región incluyeron preguntas sobre este tópico junto con las de autoidentificación. Algunos resultados permiten constatar que en muchos pueblos la preservación de las lenguas indígenas es muy intensa dentro de los territorios, pero fuera de ellos una baja proporción de las y los jóvenes las mantienen; en otros casos, la pérdida del idioma es un hecho grave, tanto dentro como fuera de los espacios territoriales propios, y hay pueblos indígenas que están experimentando una tendencia a la rápida extinción de sus lenguas.

Por ello, se postula que para disminuir las desigualdades se deben implementar formatos educativos innovadores e interculturales; no se trata únicamente de la traducción de los contenidos educativos a idiomas indígenas, sino de ampliar los enfoques incorporando las experiencias de las mujeres y los pueblos indígenas, sus epistemologías, historia, conocimientos, técnicas y medios de transmisión, es decir, de descolonizar los contenidos y considerar dimensiones como la espiritualidad y la interculturalidad, entre otras. El desafío consiste en incluir estos elementos en las políticas sectoriales, en el marco de los derechos de autonomía, control territorial y plena participación.

En el ámbito del empleo, si bien la información que brindan los censos y encuestas sobre participación económica y características de la inserción laboral proporciona un marco de referencia importante, presenta limitaciones debidas a que no incorpora las actividades de subsistencia que predominan en el mundo del trabajo de muchos pueblos indígenas. Menos aún se reconoce el trabajo de las mujeres indígenas, especialmente en las áreas rurales, donde desempeñan ocupaciones que no son consideradas como tales en el contexto de la economía de mercado —colaborar en las tareas agrícolas o en la granja familiar, procesar piezas textiles para elaborar prendas de uso familiar, abastecer al hogar de insumos básicos (acarrear agua y leña, recolectar alimentos, alimentar el ganado menor), entre otras. Visibilizar el trabajo de las mujeres indígenas es otro de los desafíos que tienen que afrontar los actuales sistemas de información.

Con esta salvedad, las cifras sobre participación económica de las mujeres indígenas que arrojan los censos están muy por debajo de las de los hombres e incluso, en general, de las que registran las mujeres no indígenas. Su bajo nivel de participación económica es el resultado de múltiples factores, en los que se conjugan las desigualdades territoriales, de género, generacionales y sociales —principalmente determinadas por la educación— para ponerlas en desventaja. Estos factores influyen además en los lugares y las formas en que se insertan las mujeres indígenas en el mundo del trabajo. Los censos de esta década muestran que ellas están principalmente ocupadas en el sector terciario de la economía, que incluye principalmente las actividades de comercio y servicios; en segundo lugar, tienen un papel importante en el sector primario, en países como el Brasil (38%), Colombia (43%), el Perú (34%), Panamá (24%), y especialmente en el Ecuador, con un 60% de su población activa en este sector.

La mayoría de estas mujeres son asalariadas, a excepción de las del Ecuador y el Perú. Esto conduce a inferir su abandono de las actividades tradicionales indígenas y el traspaso a otros sectores de la economía, en los que además poseen mayores desventajas comparativas. Es así como, en el medio urbano, las mujeres indígenas se insertan sistemáticamente de manera más significativa que las no indígenas en el servicio doméstico; algunos estudios muestran, además, que perciben los salarios más bajos. Por otra parte, en el ámbito rural, la expansión de las actividades agroindustriales está provocando el desplazamiento desde las economías familiares agrícolas o ganaderas típicas a otros sectores, o bien la permanencia en el sector primario pero como mano de obra que labora en condiciones muy precarias, con opciones desiguales entre hombres y mujeres indígenas e inequidades notorias respecto de otros grupos étnicos.

Si bien las cifras censales muestran un mayor acceso y permanencia de las mujeres indígenas en la educación, donde al menos las brechas de género tienden a cerrarse, las desigualdades en el acceso al empleo no han corrido la misma suerte, y esto sigue constituyendo una bandera de lucha para las organizaciones de mujeres indígenas, quienes reclaman un trabajo decente, que se les permita obtener ingresos monetarios justos y equitativos, apoyo a sus iniciativas económicas y productivas, acceso a créditos y el reconocimiento de sus aportes a la economía local y nacional.

Las políticas de empleo deben articularse con aquellas tendientes a respetar los derechos territoriales de los pueblos indígenas. La restitución de tierras ancestrales no es suficiente si no es acompañada de políticas de desarrollo productivo que permitan a los pueblos indígenas realizar sus actividades tradicionales y, a la vez, posicionarse en el mercado para generar los recursos necesarios para su bienestar. Uno de los temas pendientes que ameritan un análisis pormenorizado es el acceso de

las mujeres indígenas a la propiedad de la tierra. Asimismo, la presencia de mujeres y pueblos indígenas en el medio urbano es un hecho que obliga a los Estados a incluirlos en las políticas que se implementen en este ámbito, integrando en ellas los estándares de derechos individuales y colectivos, que trascienden la división urbano-rural.

Respecto del derecho a la participación política, el testimonio de las mujeres indígenas que han accedido a espacios de poder representa para las que se encuentran en sus comunidades una confirmación de que el cambio es posible y una forma de mostrar, desde las vivencias, las posibilidades a las que todas pueden aspirar.

A lo largo de los años se ha producido una consolidación del movimiento de mujeres indígenas, quienes fueron desarrollando habilidades organizativas, de comunicación, articulación de redes y movilización de recursos. Asimismo, han adquirido una importante experiencia en su vinculación con entidades del Estado y del sistema de las Naciones Unidas y la cooperación internacional, logrando incidir en ciertos procesos y promoviendo cambios.

Aunque las instancias de capacitación, formación y consolidación del liderazgo de las mujeres indígenas se han multiplicado en la región y han abarcado diversas dinámicas, el desafío es lograr acciones de formación de largo plazo, que puedan empoderarlas como colectivo y no solamente como individualidades, y que permitan a las líderes indígenas lograr el reconocimiento de sus comunidades como agentes de cambio. El fortalecimiento de las organizaciones de mujeres indígenas también se logra mediante el empoderamiento económico, brindando acceso a los recursos, a su manejo y administración, así como al otorgamiento de créditos. Otro campo de acción en este sentido es el traspaso de la experiencia acumulada de las mayores a las nuevas generaciones, una práctica profundamente arraigada en las culturas indígenas. El intercambio intergeneracional entre mujeres, promovido por algunas organizaciones, puede ser entendido entonces como una forma de mejorar la participación de las más jóvenes. Si bien el liderazgo de las mujeres indígenas está vinculado a características individuales, también está fuertemente ligado a una historia social de lucha por el acceso al poder, por desafiar prácticas y creencias y por transmitir esa experiencia a las generaciones posteriores.

La construcción de alianzas con otras organizaciones y movimientos ha sido muy estratégica, sin ellas no se hubiera logrado generar algunos procesos. Las mujeres indígenas han establecido canales de comunicación con otros movimientos sociales, compartiendo luchas y ciertas demandas. Este proceso es complementario con el fortalecimiento interno de sus propias organizaciones. Es posible afirmar que todas las mujeres indígenas enfrentan problemas similares, las mismas barreras y dificultades para una plena participación política, surgidas del racismo estructural y del patriarcado que priman en las sociedades contemporáneas. Estos elementos comunes se han utilizado como ejes articuladores de diversas luchas, más allá de las especificidades.

Las acciones afirmativas de carácter legislativo sobre paridad de género y étnica, incluyendo la reglamentación de leyes de cuotas, representan una de las medidas que puede reducir la discriminación de las mujeres indígenas en la política formal. Sin embargo, la situación de racismo y discriminación estructural histórica, acentuada por el patriarcado, crean una realidad tan compleja de abordar que es necesario pensar en estrategias integrales, que incluyan diferentes aspectos para incrementar la participación política de las mujeres indígenas en las diversas dimensiones sociales. Es preciso diseñar e implementar instrumentos de monitoreo del marco que regula su participación política, a fin de conocer los avances y los obstáculos en el proceso. También es preciso desagregar los datos sobre los funcionarios públicos por sexo y etnia, lo que constituye una asignatura pendiente en la región y limita las posibilidades de monitorear los avances y retrocesos de la participación.

Entre los progresos de los últimos años, se ha constatado un cambio de enfoque en la forma en que los Estados abordan las cuestiones de las mujeres y los pueblos indígenas. En este sentido, se han superado las perspectivas integracionistas y asistencialistas, centradas exclusivamente en la condición de pobreza, salud y educación, y se ha avanzado hacia la creación de instituciones, leyes,

políticas y programas que reconocen los derechos de las mujeres y los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Esto ha significado un paso desde la consideración de las mujeres y los pueblos indígenas como objetos pasivos de políticas públicas a sujetos de derechos, y una mejora de los mecanismos participativos. Una característica de los nuevos abordajes estatales es que pretenden lograr una posición igualitaria entre las mujeres y los hombres, o entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad. Este proceso de cambio ha ido de la mano de ciertos puntos de intersección entre la constitución de la agenda de las mujeres y la de los pueblos indígenas: surgieron en un período de efervescencia social similar, se focalizaron en sectores marginados y subordinados, siguieron una tendencia de crecimiento parecida, pues su institucionalización se inició con algunas unidades aisladas y comenzó a afianzarse hasta convertirse en entidades con rango ministerial, y han ampliado de manera sustantiva su campo de acción.

No obstante, los avances en las agendas de género y de los pueblos indígenas se han desarrollado en líneas paralelas, sin lograr instaurar mecanismos institucionales sólidos que respondan a la especificidad y la heterogeneidad de las mujeres indígenas o de las relaciones de género dentro de los pueblos indígenas. Además, los avances observados se han producido principalmente en las coordinaciones intersectoriales gestadas por los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres implementados desde las mecanismos de adelanto de la mujer, que han logrado incorporar a las mujeres indígenas, aunque en muchos casos considerándolas como grupos vulnerables. En cambio, se han observado avances limitados en este sentido desde la institucionalidad indígena.

Entre los factores que pueden explicar esta situación se puede mencionar el hecho que el reconocimiento de la legitimidad de las demandas de la mujer es anterior a la validación de los reclamos de los pueblos indígenas; además, la agenda de los pueblos indígenas se centra principalmente en la autodeterminación, los derechos territoriales y la participación plena, por lo que subsume las especificidades de las mujeres indígenas dentro de estos temas sin darle especial visibilidad. Por último, dado que los asuntos de los pueblos indígenas ocupan una posición de menor prestigio y poder que los de género, la mujer indígena es un sujeto social aún menos gravitante para la creación de instancias institucionales o para la formulación de políticas públicas específicas. Otros aspectos que se pueden relacionar con el limitado avance de las políticas y programas sobre las mujeres de los pueblos indígenas se relacionan con cuestiones más generales de las instituciones que se ocupan de estos asuntos en América Latina, como la limitada capacidad técnica y financiera y la falta de apoyo político, que restringe su capacidad de incidir de manera efectiva en los diferentes ámbitos de la acción pública (Fondo Indígena, 2007; CEPAL, 2007).

En síntesis, los avances en materia de reconocimiento, institucionalidad, leyes, políticas y programas para las mujeres indígenas siguen siendo insuficientes y limitados; ellas permanecen invisibilizadas como sujetos de políticas diferenciadas, lo que constituye una expresión clara de la triple carga de discriminación que las afecta: económica, étnica y de género. Otro aspecto que requiere mayor atención es el desarrollo teórico sobre el enfoque de género en los pueblos indígenas, que no está presente en ninguna de las dos agendas. Explorar las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres indígenas mediante el estudio contextualizado de la forma en que las normas y los valores culturales y simbólicos producen y reproducen esas diferencias constituye un gran desafío. Este es un tema central para la implementación de todas las políticas y programas, y es imprescindible en el diseño, la elaboración y el monitoreo de los programas de salud sexual y reproductiva, violencia, acceso a la tierra, entre los más relevantes.

Es preciso mejorar la articulación entre las entidades del aparato estatal a cargo tanto de los temas de género como de los pueblos indígenas, para delinear una agenda de la mujer y del género con las propias mujeres y los pueblos indígenas en tanto grupo diferenciado para las políticas públicas. En esta agenda se deben identificar líneas de acción concretas para lograr la igualdad entre mujeres y hombres indígenas, a la vez que se deben atender las demandas colectivas de sus pueblos. Se deberían

resaltar los aportes, capacidades y potencialidades de las mujeres indígenas como agentes activas de cambio, generadoras del bienestar y la sustentabilidad de la vida de sus pueblos.

Considerando la próxima realización de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, que se celebrará en 2014, y el proceso de definición de una agenda global post 2015, es fundamental que las mujeres indígenas se incorporen de manera explícita y que ello constituya un asunto prioritario para los Estados y la comunidad internacional. Sin el respeto y la garantía del ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las mujeres indígenas, no será posible alcanzar la tan anhelada igualdad que persigue esta región.

Bibliografía

Arriagada, Irma (2005), "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género", *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266-P/E), Santiago, CEPAL.

Autoridad Nacional de Gobierno Indígena, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y Consejería de Mujer, Familia y Generación (2012), *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de las Mujeres Indígenas en Colombia. Departamentos de Tolima, Huila, Risaralda y Caquetá*, inédito.

Barroso, Gabriela y Alfonso Sandoval (2009), "Fecundidad indígena y salud reproductiva en la montaña", en *Estado del Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de Guerrero*, Programa Universitario México Nación Multicultural, UNAM y Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Guerrero.

Bello, Álvaro y Marta Rangel (2002), "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago de Chile, CEPAL.

BID y CEPAL/CELADE (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005a), *Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*, colección *Documentos de proyecto*, N° 24 (LC/W.24), Santiago de Chile CEPAL.

_____ (2005b), *Población indígena y afroecuatoriana en Ecuador: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo 2001*, colección *Documentos de proyecto*, N°16 (LC/W.16), Santiago de Chile, CEPAL.

_____ (2005c), *Los pueblos indígenas de Panamá: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000*, colección *Documentos de proyecto*, N° 20 (LC/W.20), Santiago de Chile, CEPAL.

Bocos Ruiz, Judith (2011), *Situación de las mujeres en los pueblos indígenas de América Latina. Obstáculos y retos. Análisis con perspectiva de género*, Máster de Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria 2011, Proyecto Kalú, Centro de Estudios de Ayuda Humanitaria, [en línea], ‹http://cooperantes.proyectokalu.com/wp-content/uploads/Situacion-mujeres-indigenas-AL_Judith-Bocos.pdf›.

_____ (2002), "Situación de las mujeres en los pueblos indígenas de América Latina. Obstáculos y retos", Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de las Américas, Oaxaca (México), [en línea], ‹www.cooperantes.proyectokalu.com/wp-content/uploads/Situacion-mujeres-indigenas-AL_Judith-Bocos.pdf›.

Buchelli, Marisa y Wanda Cabella (2010), "El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial", revista *Notas de Población*, N° 91 (LC/G.2484-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.

Cabrero, Ferrán (coord.) (2013), *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Quito, PNUD.

Calfio, Margarita y Fernanda Velasco (2009), *Diagnóstico regional. Los mecanismos institucionales de las mujeres en Bolivia, Perú y Ecuador y las mujeres indígenas*, Temuko-La Paz, UNIFEM.

_____ (2006), "Mujeres indígenas en América Latina: ¿Brechas de género o de etnia?", ponencia presentada en el Seminario "Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas", CEPAL/CELADE, UNFPA y CEPED, Santiago de Chile, 27 al 29 de abril de 2005.

Camus, Manuela (2002), *Ser indígena en Ciudad de Guatemala*, Guatemala, FLACSO.

CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) (2010a), "Los pueblos indígenas de México", [en línea], ‹www.cdi.gob.mx/index.php?Itemid=24comCached›.

_____ (2010b), "Nombres de lenguas, pueblos y distribución", [en línea], ‹www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=758&Itemid=68›.

_____ (2010c), *La mortalidad materna indígena y su prevención*, México, D.F., PNUD y Gobierno Federal de México.

CEA/CEPAL (Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), "Recomendaciones para los censos de 2010 sobre cartografía censal, migraciones, enfoque étnico y cobertura censal", Quinta Reunión de la CEA-CEPAL, Bogotá, 10 al 13 de agosto.

Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, CEPAL.

CEAMEG (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de México) (2008), S*ituación de las mujeres adultas mayores indígenas en México* (DP2-IF08-2008), México, D.F., Cámara de Diputados.

CEJUDHCAN (Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua) (2013), "Los pueblos indígenas y comunidades étnicas denuncian sobre el avance de la frontera agrícola y explotación irracional de los recursos naturales", [en línea], ‹http://www.cejudhcan.org›.

Centro de Noticias ONU (2011), "Guatemala: Mujeres indígenas padecen triple discriminación, afirma ONU", [en línea], ‹www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=21619#.UQgdY1JJ6Zc›.

Centro de Políticas Públicas y Derechos Indígenas (2010), "Brasil: Crece migración indígena hacia centros urbanos", [en línea], ‹http://prensa.politicaspublicas.net/index.php/alatina/?p=8325&more=1&c=1&tb=1&pb=1›.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Propuesta de agenda regional en población y desarrollo para América Latina y el Caribe después de 2014* (LC/L.3641), documento presentado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, Montevideo.

_____ (2013b), *Implementación del programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del período 2009-2013 y lecciones aprendidas* (LC/L.3642), documento presentado en la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, Montevideo.

_____ (2013c), "Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo" (PLE-1/ES), primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Montevideo, 12 al 15 de agosto.

_____ (2012), *El estado frente a la autonomía de las mujeres* (LC/G.2540), Santiago de Chile, [en línea], ‹http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/47381/2012-259-El_Estado_frente_autonomia_mujeres_WEB.pdf›.

_____ (2011), *El salto de la autonomía, de los márgenes al centro. Informe anual del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina*, colección *Documentos de proyecto*, N° 436 (LC/W.436), Santiago de Chile.

_____ (2010), "Consenso de Brasilia", adoptado en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia, 13 a 16 de julio, [en línea], ‹http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf›.

_____ (2008), "Políticas públicas y programas de salud dirigidos a los pueblos indígenas de América Latina", en *Panorama Social de América Latina 2007* (LC/G.2351-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.

_____ (2007), "Pueblos indígenas de América Latina: antiguas inequidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI", en *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL y OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Iberoamericana de Juventud) (2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias* (LC/L.2180), Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL/CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *Observatorio Demográfico N° 12: Envejecimiento poblacional* (LC/G.2517-P), Santiago de Chile, CEPAL.

_____ (2009), *Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina*, serie *Seminarios y conferencias*, N° 57 (LC/L.3095-P), Santiago de Chile, CEPAL.

_____ (2006), *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, colección *Documentos de proyecto*, N° 72 (LC/W.72), Santiago de Chile, CEPAL.

_____ (2004), *La fecundidad en América Latina: transición o revolución*, serie *Seminarios y conferencias*, Nº 36 (LC/L.2097-P), Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL/CELADE y Fondo Indígena (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo Indígena) (2007), *Sistema de Indicadores Sociodemográfico de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina – SISPPI. Guía para el usuario (versión preliminar)*, Santiago de Chile, CEPAL, [en línea], ‹http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/SISPPI_notastecnicas.pdf›.

CEPAL/CELADE, UNFPA y UNICEF (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2011), *Contar con todos. Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda* (LC/R.2181), Santiago de Chile, CEPAL.

Chisaguano, Silverio (2006), "La población indígena del Ecuador", Quito, Instituto Nacional de Estadística y Censos, [en línea], ‹www.inec.gov.ec›.

Comunidades del Perú (2012), "Más de cinco mil comunidades no pueden acreditar su derecho de propiedad", [en línea], ‹www.comunidadesdelperu.ibcperu.org/mas-de-cinco-mil-comunidades-no-pueden-acreditar-su-derecho-de-propiedad/›.

CODISRA, DEMI y OACNUDH (Comisión Presidencial contra el Racismo y la Discriminación contra los Pueblos Indígenas de Guatemala, Defensoría de la Mujer Indígena y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2010a), *Manual para el litigio en casos de discriminación racial, étnica y de género*, Guatemala.

_____ (2010b), *Luces y sombras en la lucha contra la discriminación racial, étnica y de género en Guatemala. Informe sobre la situación de discriminación a partir de casos acompañados por DEMI y CODISRA*, Guatemala.

COPPIP (Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú) (2003), "Presentación institucional", [en línea], ‹www.redindigena.net/organinteg/coppip.html›.

Cordero Ponce, Sofía (2012), "Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador. Nuevas ciudadanías, ¿más democracia?", Revista *Nueva Sociedad*, N° 240, julio-agosto.

Cortés Castellanos, Patricia (2005), *Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades*, serie *Población y Desarrollo* N° 61 (LC/L.2426-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.

Cunningham Kain, Myrna (2006), "Estudio sobre racismo por razones de identidad en Nicaragua", Borrador Informe Final, Centro para la Autonomía y Desarrollo de los Pueblos Indígenas-CADI, Nicaragua.

Cunningham, Myrna y Kanynke Sena (2013), "Estudio sobre la participación política de las mujeres indígenas a los niveles internacional, nacional y local" (E/C.19/2013/10), Nueva York, 12º período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

Davis Villalba, Enriqueta (2009), *Kunas y Emberá Wounaan en la ciudad de Panamá. Entre la invisibilidad y la incorporación de la interculturalidad en la atención a su salud y calidad de vida*, Ciudad de Panamá, OPS-OMS.

Del Popolo, Fabiana (2012), "Visibilidad estadística de las personas afrodescendientes: panorama regional y situación en Panamá", presentación realizada en el "Taller acerca de la visibilidad estadística para el diseño y aplicación de políticas", Panamá, PNUD y UNFPA.

_____ (2008a), *Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina*, colección *Documentos de proyecto*, Nº 197 (LC/W.197), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE y OPS.

_____ (2008b), "Distribución territorial de los pueblos indígenas de América Latina: una lectura a partir de los censos", *Boletín de los Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica*, Vol. 4, N° 2, mayo-agosto, México, D.F., INEGI.

Del Popolo, Fabiana y Ana María Oyarce (2006), "Población indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y de las Metas del Milenio", en *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, colección *Documentos de proyecto*, N° 72 (LC/W.72), Santiago de Chile, CEPAL.

Del Popolo, Fabiana y Bruno Ribotta (2011), "Migración de jóvenes indígenas de América Latina", en F. Del Popolo, E. M. García de Pinto da Cunha, B. Ribotta y M. Azevedo (coords.), *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes*, Serie *Investigaciones* N° 2, Río de Janeiro (Brasil), UNFPA y ALAP.

Del Popolo, Fabiana; Ana María Oyarce y Bruno Ribotta (2009), "Indígenas urbanos en América Latina: algunos resultados censales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio", revista *Notas de Población*, N° 86 (LC/G.2349-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.

Del Popolo, Fabiana; Mariana López y Mario Acuña (2009), *Juventud indígena y afrodescendiente en América Latina: inequidades sociodemográficas y desafíos de políticas*, Madrid, CEPAL/CELADE, UNFPA y OIJ.

Del Popolo, Fabiana y Susana Schkolnik (2013), "Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos 2010 de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información", Revista *Notas de Población*, N° 97, Santiago de Chile, CEPAL/CELADE (en prensa).

DEMI (Defensoría de la Mujer Indígena) (2012), *Agenda Articulada de Mujeres Mayas, Garífunas, y Xincas de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Presidencia de la República, [en línea] ‹http://issuu.com/ommguatemala/docs/agenda_articulada_de_las_mujeres_mayas_xincas_y_g?e=4370359/2708673#search›.

Deruyttere, Anne (1997), "Indigenous peoples and sustainable development: the role of the Inter–American Development Bank", IDB Forum of the Americas, Nº IND97–101, Washington, D.C.

Díaz, Raúl; María Laura Diez y Sofía Thisted (2009), *Educación e igualdad: la cuestión de la educación intercultural y los pueblos indígenas en Latinoamérica. Una contribución para el proceso de revisión de Durban*, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, São Paulo, [en línea], ‹www.campanaderechoeduacion.org›.

D'Souza, Asha (2010), *Camino del trabajo decente para el personal del servicio doméstico: panorama de la labor de la OIT*, Documento de Trabajo 2, Oficina de la OIT para la Igualdad de Género, Ginebra, OIT.

Duarte, Rolando y Teresa Coello (2007), "La decisión de marcharse. Los pueblos indígenas migrantes de Guatemala y Chiapas", Consejería en Proyectos, Guatemala, [en línea], ‹www.acnur.org/biblioteca/pdf/5826.pdf?view=1›.

ECMIA y CHIRAPAQ (Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas y Chirapaq, Centro de Culturas Indígenas del Perú) (2013), *Violencias y mujeres indígenas*, documento preparado para la 57 reunión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Estatus de la Mujer, Lima.

FADCANIC (Fundación para la Autonomía y el Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua) (2013), "Regiones autónomas de Nicaragua", [en línea], ‹http://www.fadcanic.org.ni/?q=es/node/18›.

_____ (s/f), "Regiones autónomas de Nicaragua", [en línea], ‹www.fadcanic.org.ni/?q=es/node/18›.

FIMI (Foro Internacional de Mujeres Indígenas) (2013), *Manual de Investigación Intercultural. Diálogo de saberes sobre la Violencia contra las Mujeres Indígenas. Investigación Intercultural como herramienta para su abordaje. Aproximaciones metodológicas*, FIMI y PATH, [en línea], ‹http://www.fimi-iiwf.org/listado_observatorio.php›.

_____ (2012a), *Mairin bila baikra: las voces de las mujeres indígenas. Diagnóstico participativo sobre violencia contra las mujeres indígenas en Centroamérica*, [en línea], ‹http://servindi.org/pdf/Mairin_Bila_Baikra.pdf›.

_____ (2012b), "Inequidades: manifestación de la violencia estructural hacia las mujeres indígenas", [en línea], ‹www.worldwewant2015.org/file/287125/download/311294›.

_____ (2012c), "El empoderamiento y construcción de liderazgo de mujeres indígenas", Managua.

_____ (2009), *Ampliación del Análisis de la Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing+15 en el 2009. El Impacto de la Crisis Económica en la Vida de las Mujeres Indígenas*, Documentos conceptuales, Nueva York.

_____ (2007), *Mairin Iwanka Raya. Mujeres Indígenas Confrontan la Violencia. Informe complementario al estudio sobre violencia contra las mujeres del Secretario General de las Naciones Unidas*, [en línea] ‹http://www.fimi-iiwf.org/archivos/002570930cca22648d3b4387435a693b.pdf›.

Fondo Indígena (2011), *Miradas críticas desde el Abya Yala*. Volumen I: 1era. promoción del Diplomado para el Fortalecimiento del Liderazgo de la Mujer Indígena, La Paz (Bolivia).

_____ (2007), *Tendencias de la institucionalidad estatal y las políticas públicas respecto al desarrollo indígena en América Latina y el Caribe*, La Paz.

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (2008), "Pueblos Indígenas Urbanos y Migración", *Los pueblos indígenas en sus propias voces*. Ficha descriptiva, [en línea], ‹www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/factsheet_migration_ESP_FORMATTED.pdf›.

Fríes, Lorena y Victoria Hurtado (2010), *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe*, serie *Mujer y Desarrollo*, N° 99 (LC/L.3174-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.

González Pazos, Jesús (2007), *Bolivia: La construcción de un país indígena*, Barcelona (España), Icaria.

Griffith, Margarita (2009), "Aproximaciones al estudio de la migración indígena femenina panameña", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Las mujeres indígenas de América Latina en los procesos migratorios*, San José (Costa Rica), IIDH.

Guzmán, Virginia y Sonia Montaño (2012), *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)*, serie *Mujer y Desarrollo*, N° 118 (LC/L.3531), Santiago de Chile, CEPAL.

Helvetas Swiss Intercooperation (s/f), "Pueblos transfronterizos", [en línea], ‹http://www.territorioindigenaygobernanza.com/pueblostransfronterizos.html›.

Hernández, Isabel (1994), "Población y cultura: el caso de los pueblos indígenas en Bolivia", en *Estudios sociodemográficos de los pueblos indígenas*, Serie E, N° 40, CELADE-CIDOB-UNFPA-ICI, Santiago de Chile, CEPAL.

Hernández, I. y S. Calcagno (2003), *Los pueblos indígenas y la sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Un marco para la acción*, Santiago de Chile, CEPAL.

Huenchuan, Sandra (2006), "El envejecimiento de la población indígena en América Latina: aproximación conceptual y sociodemográfica", en *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, colección *Documentos de proyecto*, N° 72 (LC/W.72), Santiago de Chile, CEPAL.

Ibacache, Jaime y América Painemal (2001), "Relaciones familiares en el mundo mapuche ¿armonía o desequilibrio?", Documento de trabajo N° 1, Temuco (Chile), Servicio de Salud Araucanía.

Idea Internacional y Jurado Nacional de Elecciones (2012), "Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate", Lima.

IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (2009), *Las mujeres indígenas de América Latina en los procesos migratorios*, San José (Costa Rica).

INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres de México) (2009), *Fecundidad y preferencias reproductivas en las mujeres indígenas mexicanas. Panorama actual con base en los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica Demográfica 2006*, México, D.F., Gobierno Federal.

IWGIA (Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas) (2006), *El mundo indígena 2006*, Copenhague.

_____ (s/f), "Pueblos indígenas en Colombia", [en línea], ‹www.iwgia.org/regiones/latin-america/colombia›.

Lara, Sara María (2009), "El papel de las mujeres en las migraciones y en la movilidad de los grupos indígenas de México", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Las mujeres indígenas de América Latina en los procesos migratorios*, San José (Costa Rica), IIDH.

Lastarria-Cornhiel, Susana (2008), "Feminización de la agricultura en América Latina y África. Tendencias y fuerzas impulsoras", Santiago de Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Mairena, E. (2002), "El empoderamiento para garantizar la plena, activa y propositiva participación de las mujeres indígenas y el fortalecimiento del liderazgo", Primera Cumbre de Mujeres Indígenas de las Américas, Oaxaca (México), [en línea], ‹http://sidoc.puntos.org.ni/isis_sidoc/documentos/12971/12971_00.pdf›.

Manos Unidas (2004), "Manos unidas", [en línea], ‹www.manosunidas.org/noticia/los-indigenas-roraima-brasil-ganan-la-batalla-los-arroceros›.

Martínez Cobo, José (1986), "Who are the indigenous peoples? A working definition", [en línea], ‹www.iwgia.org/sw310.asp›.

Martínez Pérez, Guadalupe (2012), "Mujeres indígenas y violencia militar en América Latina" (PFII/2012/EGM), International expert group meeting on combating violence against indigenous women and girls: article 22 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, New York, 18-20 January.

Mato, Daniel (coord.) (2009), *Instituciones interculturales de educación superior en América Latina. Procesos de construcción, logros, innovaciones y desafíos* (IES/2009/ED/PI/87), Caracas, UNESCO.

Meentzen, Ángela (2001), *Estrategias de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas*, Washington, D.C., BID, [en línea], ‹http://ibcperu.org/doc/isis/5304.pdf›.

Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (2004), "Plan de Acción del Taller Permanente de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú 2005-2008", IV Encuentro Continental de Mujeres Indígenas de las Américas, Lima, 4 a 7 de abril.

Mundo Indígena (2008), "Poblaciones y lenguas indígenas de México: una riqueza difícil de cuantificar", [en línea], ‹www.redindigena.net/mundoindigena/n2/pag1.html›.

Naciones Unidas (2012), "Combatir la violencia contra las mujeres y las niñas indígenas: artículo 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Informe de la reunión del grupo internacional de expertos" (E/C.19/2012/6), Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 11º período de sesiones, Nueva York, 7 a 18 de mayo.

_____ (2011), *Situación de los pueblos indígenas en peligro de extinción en Colombia* (E/C.19/2011/3), Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Consejo Económico y Social, Nueva York.

_____ (2008), "Información recibida del sistema de las Naciones Unidas y de otras organizaciones intergubernamentales. Fondo de Población de las Naciones Unidas" (E/C.19/2008/4/Add.6), Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, séptimo período de sesiones, Nueva York, [en línea] ‹http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/226/86/PDF/N0822686.pdf?OpenElement›.

_____ (2007), "Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas", Resolución 61/295, Nueva York.

_____ (2006), "Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Paul Hunt" (E/CN.4/2006/48), Nueva York.

_____ (2005a), "Las cuestiones indígenas. Los derechos humanos y las cuestiones indígenas. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen" (E/CN.4/2005/88), Comisión de Derechos Humanos, 61° período de sesiones.

_____ (2005b), "Educación de los niños indígenas y lenguas indígenas", documento preparado por expertos para el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (E/C.19/2005/7), cuarto período de sesiones, Nueva York, 16 a 27 de mayo.

_____ (2004a), *Informe del Seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas* (E/C.19/2004/2), tercer período de sesiones, Nueva York, 10 al 21 de mayo, [en línea], ‹http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/236/94/PDF/N0423694.pdf?OpenElement›.

_____ (2004b), "Informe sobre el tercer período de sesiones (10 a 21 de mayo de 2004)", Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, Suplemento Nº 23 (E/2004/43-E/C.19/2004/23), Nueva York.

_____ (2003), "Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 2002/23 de la Comisión de Derechos Humanos" (E/CN.4/2003/9), Comisión de Derechos Humanos, 59° período de sesiones.

_____ (1996), "Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995" (A/CONF.177/20/Rev.1), Nueva York, [en línea], ‹www.eclac.cl/mujer/publicaciones/sinsigla/xml/3/6193/Plataforma.pdf›.

_____ (1995), "Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo El Cairo" (A/CONF.171/13/Rev.1), celebrada en El Cairo del 5 a 13 de septiembre de 1994, Nueva York.

OEA y CIM (Organización de los Estados Americanos y Comisión Interamericana de Mujeres) (2011), *Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente*, [en línea], ‹www.oas.org/es/cim/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP%5BFinal-Web%5D.pdf›.

Oficina del ACNUR en Colombia (2006), "Colombia, desplazamiento indígena y política pública: paradoja del reconocimiento", ponencia presentada en la Consulta regional especializada sobre migraciones indígenas, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, [en línea], ‹http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4596.pdf?view=1›.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1989), "Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes", [en línea], ‹http://www.oitchile.cl/pdf/Convenio%20169.pdf›.

OPS (Organización Panamericana de la Salud), *Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Washington, D.C., OPS-CDC.

_____ (s/f), "Hoja informativa del Programa Salud y Desarrollo", GenSalud, [en línea], ‹www.paho.org/spanish/ad/ge/IndigenousWomensp.pdf›.

Oyarce, Ana María; Malva Pedrero y Bruno Ribotta (2010), *Salud materno-infantil de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: aportes para una relectura desde el derecho a la integridad cultural*, colección *Documentos de proyecto*, N° 347 (LC/W.347), Santiago de Chile, CEPAL, UNFPA y OPS.

Pagliaro, Heloisa y Marta Azevedo (2008), "Comportamento reproductivo de povos indígenas no Brasil. Interface entre a demografía e a antropología", documento presentado en el III Congreso de la ALAP, Córdoba (Argentina).

PAHO (Pan American Health Organization) (2004), *Gender, Equity and Indigenous Women's health in the America*, Gender and Health Unit, Washington, D.C.

Pedrero, Malva y Ana M. Oyarce (2011), *Salud de la población joven indígena en América Latina: Un panorama general* (LC/R.2171), Santiago de Chile, CEPAL-OPS.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2000*, Panamá.

Quintero, Blas (s/f), "La emigración indígena en Panamá", Ministerio de Salud, [en línea], ‹www.ministeriodesalud.go.cr/ops/documentos/docLa%20Migracion%20Indigena-Panama.pdf›.

Ramírez Boscán, Karmen (2009), "Migraciones, desplazamiento interno y pueblos indígenas en Colombia: algunas breves interpelaciones sobre el lugar de las mujeres indígenas", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Las mujeres indígenas de América Latina en los procesos migratorios*, San José (Costa Rica), IIDH.

_____ (s/f), "Acerca del pueblo Wayúu", [en línea], ‹http://pueblowayuu.blogspot.com.ar/›.

Reyes Gómez, Laureano (2002), *Envejecer en Chiapas. Etnogerontología zoque*, Instituto de Estudios Indígenas-Universidad Autónoma de Chiapas, Programa de Investigaciones Muldisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste-UNAM, México, D.F.

Rivera, Tárcila (2004), "Mujeres indígenas americanas luchando por sus derechos", [en línea], ‹http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/speech_rivera_es.doc›.

Robles, Claudia (2010), *Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico*, serie *Políticas Sociales*, N° 156 (LC/L.3170-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.

Rodríguez, Jorge (2008), *Reproducción adolescente y desigualdades en América Latina y el Caribe: un llamado a la reflexión y a la acción*, Madrid, CEPAL y OIJ.

_____ (2007), "Internal migration of indigenous peoples: systematizing and analysing relevant census information in order to update perspectives, increase knowledge and improve interventions", en *Indigenous peoples and urban settlements: spatial distribution, internal migration and living conditions*, serie *Población y desarrollo*, N° 78 (LC/L.2799-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.

_____ (2004), *Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del periodo 1980-2000*, serie *Población y Desarrollo*, N° 50 (LC/L.2059-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.

_____ (2003), *La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición*, serie *Población y Desarrollo*, Nº 46 (LC/L.1996-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.

Rodríguez, Jorge y Gustavo Busso (2009), *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005: un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países*, *Libros de la CEPAL*, N° 102 (LC/G.2397.P), Santiago de Chile, CEPAL.

Sánchez Gómez, Martha Judith y Raquel Barceló Quintal (2007), "Mujeres indígenas migrantes: cambios y redefiniciones genéricas y étnicas en diferentes contextos de migración", *Les Cahiers ALHIM, Amerique Latin Histoire & Memoire*, París, [en línea], ‹http://alhim.revues.org/index410.html›.

Sánchez Néstor, Martha (coord.) (2005), *La doble mirada. Voces e Historias de Mujeres Indígenas Latinoamericanas*, México, D.F., ILSB y UNIFEM.

Schkolnik, Susana (2011), *Censos 2010 y pueblos indígenas en América Latina: avances en la visibilización de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe y el uso de la información para políticas públicas*, La Paz (Bolivia), Fondo Indígena y CEPAL/CELADE.

_____ (2000), "Algunos interrogantes sobre las preguntas censales para identificar población indígena en América Latina", ponencia presentada en el "Encuentro internacional Todos contamos: los grupos étnicos en los censos", Cartagena de Indias, Colombia.

Schkolnik, Susana y Fabiana Del Popolo (2005), "Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: una metodología regional", *Notas de Población*, N° 79 (LC/G.2284-P/E), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.

Silva E. Sousa, Flávio Henrique (2011), "Entre la aldea y los rascacielos: identidad, inmigración y territorialidad indígena urbana en Curitiba, Brasil", *Revista Española de Antropología Americana*, vol. 41, núm. 2, 391-416, Madrid, [en línea], ‹www.revistas.ucm.es/index.php/REAA/article/download/37233/36035›.

SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina) (2011), "La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América latina", Buenos Aires.

SJR (Servicio Jesuita a Refugiados) (2009), "Los efectos del desplazamiento forzado en la mujer colombiana", [en línea], ‹www.jrs.net/assets/Regions/IOR/media/files/colmujeres.pdf›.

Stavenhagen, Rodolfo (2006), "Intervención oral del Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas", Foro permanente para las cuestiones indígenas, Nueva York, 22 de mayo [en línea] ‹http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/view01/9D82A182BE24A265C1257178004373C6?opendocument›.

_____ (1996), "The challenges of indigenous development", en *Indigenous Development: poverty, democracy and sustainability*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Suescún, Soledad; Javier Iván y Carmen Egea Jiménez (2011), "Desplazamiento forzado de los grupos étnicos en Colombia", en: F. Del Popolo; E. M. García de Pinto da Cunha, B. Ribotta y M. Azevedo (coords.), *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes*, serie *Investigaciones* N° 2, Río de Janeiro (Brasil), UNFPA y ALAP.

Taller Permanente de Mujeres Indígenas Amazónicas y Andinas del Perú, ECMIA (Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas - Región Sudamérica) y FCI (Family Care International) (2009), *Mujer Indígena: Salud y Derechos. Diagnóstico Participativo con el Taller Permanente de Mujeres Indígenas Amazónicas y Andinas del Perú. Informe Ejecutivo del Taller*, Ñaña (Perú), [en línea], ‹http://www.familycareintl.org/UserFiles/File/LAC_Diagnostico_Peru_web.pdf›.

UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2004), *Estado de la población mundial 2004. El Consenso de El Cairo, diez años después: Población, salud reproductiva y acciones mundiales para eliminar la pobreza*, Nueva York.

UNICEF e INEI (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia e Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú) (2010), *Estado de la niñez indígena del Perú*, Lima.

_____ (2004), *Nacionalidades y pueblos indígenas, y políticas interculturales en Ecuador: Una mirada desde la educación*, Quito, [en línea], ‹www.unicef.org/ecuador/nacionalidades_y_pueblos_indigenas_web_Parte1.pdf›.

UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) (2010), "Mujeres indígenas se capacitan para investigar el tráfico de personas en Brasil y en Paraguay", [en línea], ‹www.unifem.org.br/003/00301009.asp?ttCD_CHAVE=129030›.

Varas, Valeria (2009), "Migración laboral y salud de las mujeres Ngöbe de Panamá en Costa Rica", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Las mujeres indígenas de América Latina en los procesos migratorios*, San José (Costa Rica), IIDH.

Villalba Hernández, José (2008), "Resistencia histórica a la violencia", *Historia Caribe*, Barranquilla (Colombia), Universidad del Atlántico.

Anexo

CUADRO A.1
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN QUE SE DECLARÓ INDÍGENA POR SEXO, ALREDEDOR DE 2010

Países y fechas censales[a]	Población total			Población que se declaró indígena		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Brasil, 2010	190 719 748	9 733 754	180 985 994	821 501	410 584	410 917
Colombia, 2005	40 607 408	20 706 760	19 900 648	1 392 623	689 577	703 046
Costa Rica, 2011	4 301 712	2 195 649	2 106 063	104 143	51 709	52 434
Ecuador, 2010	14 483 499	7 305 816	7 177 683	1 018 176	517 797	500 379
México, 2010[b]	111 888 570	57 398 504	54 490 066	19 906 326	10 138 696	9 767 630
Nicaragua, 2005	4 979 850	2 524 626	2 455 224	443 847	222 049	221 798
Panamá, 2010	3 405 247	1 692 981	1 712 266	417 542	205 098	212 444
Perú, 2007	27 053 394	13 693 398	13 359 996	6 489 109	3 256 859	3 232 250
Uruguay, 2011[c]	3 142 645	1 637 471	1 505 174	159 319	87 162	72 157

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

[a] En los valores de este cuadro se eliminaron las personas de edad no especificada.
[b] En el caso de México, se imputó la condición indígena de los menores de 3 años a partir de la condición indígena del jefe del hogar o su cónyuge.
[c] Responde a la pregunta de ascendencia indígena.

CUADRO A.2
BRASIL: MUJERES SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, 2010

Regiones y estados	Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	Porcentaje DAM/Total país		Porcentaje de mujeres indígenas DAM/Total mujeres DAM
			Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	
Total región Centro-Oeste	65 475	7 011 367	15,95	7,23	
Mato Grosso do Sul	35 961	1 193 109	8,76	1,23	2,90
Mato Grosso	21 455	1 463 560	5,23	1,51	1,40
Goiás	4 304	3 017 673	1,05	3,11	0,10
Distrito Federal	3 755	1 337 025	0,91	1,38	0,30
Total región Nordeste	105 612	27 063 583	25,72	27,92	
Bahía	28 344	7 107 425	6,90	7,33	0,40
Maranhão	17 122	3 296 093	4,17	3,40	0,50
Pernambuco	27 387	4 538 206	6,67	4,68	0,60
Alagoas	7 086	1 601 637	1,73	1,65	0,40
Ceará	10 241	4 321 964	2,49	4,46	0,20
Paraíba	9 563	1 932 325	2,33	1,99	0,50
Piauí	1 836	1 588 102	0,45	1,64	0,10
Sergipe	2 711	1 060 050	0,66	1,09	0,30
Rio Grande Do Norte	1 322	1 617 781	0,32	1,67	0,10
Total región Norte	148 793	7 709 889	36,24	7,95	
Amazonas	80 718	1 650 070	19,66	1,70	4,70
Roraima	24 677	196 943	6,01	0,20	11,10
Pará	18 847	3 739 650	4,59	3,86	0,50
Acre	7 595	357 596	1,85	0,37	2,10
Rondônia	6 816	760 358	1,66	0,78	0,90
Tocantins	6 441	674 580	1,57	0,70	0,90
Amapá	3 699	330 692	0,90	0,34	1,10
Total región Sudeste	52 785	41 226 289	12,86	42,54	
São Paulo	23 695	21 153 684	5,77	21,83	0,10
Minas Gerais	16 020	9 939 116	3,90	10,25	0,20
Rio de Janeiro	8 368	8 354 501	2,04	8,62	0,10
Espírito Santo	4 702	1 778 988	1,15	1,84	0,30
Total región Sur	37 918	13 912 043	9,24	14,35	
Rio Grande do Sul	16 748	5 472 035	4,08	5,65	0,30
Paraná	13 045	5 300 347	3,18	5,47	0,20
Santa Catarina	8 125	3 139 661	1,98	3,24	0,30
Total país	410 583	96 923 171	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

CUADRO A.3
COLOMBIA: MUJERES SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, 2005

Regiones y departamentos	Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	Porcentaje DAM/Total país		Porcentaje de mujeres indígenas DAM/Total mujeres DAM
			Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	
Total región Caribe	296 485	4 084 620	43,00	20,41	
La Guajira	141 953	171 371	20,59	0,86	45,3
Córdoba	72 947	648 558	10,58	3,24	10,1
Sucre	40 535	333 090	5,88	1,66	10,8
Cesar	22 153	414 071	3,21	2,07	5,1
Atlántico	13 503	1 064 506	1,96	5,32	1,3
Magdalena	4 425	552 151	0,64	2,76	0,8
Bolívar	969	900 873	0,14	4,50	0,1
Total región Pacífica	232 715	3 338 585	33,75	16,68	
Cauca	121 920	456 734	17,68	2,28	21,1
Nariño	77 724	649 002	11,27	3,24	10,7
Chocó	21 811	155 370	3,16	0,78	12,3
Valle del Cauca	11 260	2 077 479	1,63	10,38	0,5
Total región Andina	90 056	8 305 874	13,06	41,49	
Tolima	27 400	624 146	3,97	3,12	4,2
Caldas	19 287	437 059	2,80	2,18	4,2
Antioquia	13 968	2 808 030	2,03	14,03	0,5
Risaralda	12 139	427 366	1,76	2,13	2,8
Huila	4 932	486 804	0,72	2,43	1,0
Cundinamarca	3 688	1 090 753	0,53	5,45	0,3
Norte de Santander	3 546	601 005	0,51	3,00	0,6
Boyacá	2 903	598 300	0,42	2,99	0,5
Santander	1 171	968 240	0,17	4,84	0,1
Quindío	1 022	264 171	0,15	1,32	0,4
Total región Amazónica	46 094	274 931	6,68	1,37	
Putumayo	21 958	82 551	3,18	0,41	21,0
Amazonas	9 093	12 086	1,32	0,06	42,9
Vaupés	5 858	2 664	0,85	0,01	65,5
Guainía	5 689	2 995	0,82	0,01	68,7
Caquetá	2 439	151 641	0,35	0,76	1,6
Guaviare	1 057	22 994	0,15	0,11	4,4
Total región Llanos Orientales	16 690	559 086	2,42	2,79	
Vichada	8 688	10 323	1,26	0,05	45,7
Meta	4 350	345 458	0,63	1,73	1,2
Casanare	2 014	133 327	0,29	0,67	1,5
Arauca	1 638	69 978	0,24	0,35	2,3
Total Distrito Capital	7 508	3 423 853	1,09	17,10	
Bogotá	7 508	3 423 853	1,09	17,10	0,2
Total Insular	29	30 234	0,00	0,15	
San Andrés y Providencia	29	30 234	0,00	0,15	
Total país	689 577	20 017 183	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

CUADRO A.4
COSTA RICA: MUJERES SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, 2011

Departamentos	Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	Porcentaje DAM/Total país		Porcentaje mujeres indígenas DAM/Total mujeres DAM
			Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	
Limón	13 369	179 853	25,9	8,40	6,90
Puntarenas	12 404	192 566	24,0	9,00	6,10
San José	10 495	722 278	20,3	33,70	1,40
Guanacaste	5 061	159 904	9,8	7,50	3,10
Cartago	4 238	245 792	8,2	11,50	1,70
Alajuela	3 828	423 43	7,4	19,80	0,90
Heredia	2 314	220,117	4,5	10,30	1,00
Total país	51 709	2 143 940	100,0	100,0	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

CUADRO A.5
ECUADOR: MUJERES SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, 2010

Regiones y departamentos	Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	Porcentaje DAM/Total país		Porcentaje de mujeres indígenas DAM/Total mujeres DAM
			Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	
Total región Sierra	355 858	2 779 197	68,73	40,94	
Chimborazo	90 720	148 460	17,52	2,19	37,90
Pichincha	69 257	1 251 319	13,38	18,43	5,20
Imbabura	53 150	151 430	10,26	2,23	26,00
Cotopaxi	46 878	163 702	9,05	2,41	22,30
Tungurahua	32 176	227 624	6,21	3,35	12,40
Bolívar	23 979	69 787	4,63	1,03	25,60
Cañar	18 835	101 114	3,64	1,49	15,70
Azuay	9 305	365 778	1,80	5,39	2,50
Loja	8 740	219 432	1,69	3,23	3,80
Carchi	2 818	80 551	0,54	1,19	3,40
Total región Amazónica	122 298	262 534	23,62	3,87	
Morona Santiago	35 715	37 376	6,90	0,55	48,90
Napo	29 341	21 582	5,67	0,32	57,60
Orellana	21 014	43 252	4,06	0,64	32,70
Pastaza	16 712	24 961	3,23	0,37	40,10
Sucumbíos	11 532	72 092	2,23	1,06	13,80
Zamora Chinchipe	7 149	36 775	1,38	0,54	16,30
Galápagos	810	11 293	0,16	0,17	6,70
Zonas No Delimitadas	25	15 203	0,00	0,22	0,20
Total región Costa	39 641	3 746 288	7,66	55,19	
Guayas	21 975	1 807 594	4,24	26,63	1,20
Esmeraldas	7 216	255 564	1,39	3,76	2,70
Santo Domingo de los Tsáchilas	3 073	181 882	0,59	2,68	1,70
Los Ríos	2 338	377 678	0,45	5,56	0,60
Península de Santa Elena	2 024	149 807	0,39	2,21	1,30
El Oro	1 908	294 389	0,37	4,34	0,60
Manabí	1 107	679 374	0,21	10,01	0,20
Total país	517 797	6 788 019	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

CUADRO A.6
MÉXICO: MUJERES SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, 2010

Regiones y departamentos	Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	Porcentaje DAM/Total país		Porcentaje de mujeres indígenas DAM/Total mujeres DAM
			Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	
Total región Centro-Sur	1 197 666	11 346 825	14,81	24,77	
México	831 759	6 466 762	10,28	14,11	11,40
Distrito Federal	231 096	4 147 001	2,86	9,05	5,30
Morelos	134 811	733 062	1,67	1,60	15,50
Total región Sureste	1 030 281	1 957 291	12,74	4,27	
Yucatán	590 475	343 518	7,30	0,75	63,20
Quintana Roo	200 525	393 188	2,48	0,86	33,80
Campeche	125 010	266 755	1,55	0,58	31,90
Tabasco	114 271	953 830	1,41	2,08	10,70
Total región Oriente	1 959 956	6 480 659	24,23	14,14	
Veracruz	748 780	2 987 349	9,26	6,52	20,00
Puebla	716 622	2 107 884	8,86	4,60	25,40
Hidalgo	395 692	909 677	4,89	1,99	30,30
Tlaxcala	98 862	475 749	1,22	1,04	17,20
Total región Suroeste	2 199 421	3 550 216	27,19	7,75	
Oaxaca	1 086 145	773 628	13,43	1,69	58,40
Chiapas	740 767	1 530 479	9,16	3,34	32,60
Guerrero	372 509	1 246 109	4,61	2,72	23,00
Total región Noroeste	467 487	6 196 821	5,78	13,53	
Sonora	141 287	1 083 030	1,75	2,36	11,50
Chihuahua	137 474	1 468 201	1,70	3,20	8,60
Baja California Norte	81 611	1 383 207	1,01	3,02	5,60
Sinaloa	58 885	1 247 217	0,73	2,72	95,70
Durango	29 111	741 976	0,36	1,62	3,80
Baja California Sur	19 119	273 190	0,24	0,60	6,50
Total región Noreste	129 277	4 846 548	1,60	10,58	
Tamaulipas	61 356	1 467 002	0,76	3,20	4,00
Nuevo León	43 558	2 111 653	0,54	4,61	2,00
Coahuila	24 363	1 267 893	0,30	2,77	1,90
Total región Occidente	572 752	5 899 362	7,08	12,88	
Michoacán	310 719	1 805 192	3,84	3,94	14,70
Jalisco	170 061	3 370 057	2,10	7,36	4,80
Nayarit	51 166	455 978	0,63	1,00	10,10
Colima	40 806	268 135	0,50	0,59	13,20
Total región Centro-Norte	531 041	5 538 621	6,57	12,09	
San Luis Potosí	236 380	1 010 116	2,92	2,20	19,00
Querétaro	134 929	743 032	1,67	1,62	15,40
Guanajuato	115 273	2 544 521	1,43	5,55	4,30
Aguascalientes	24 138	543 249	0,30	1,19	4,30
Zacatecas	20 321	697 703	0,25	1,52	2,80
Total país	8 087 881	45 816 343	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

CUADRO A.7
NICARAGUA: MUJERES SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, 2005

Regiones y departamentos	Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	Porcentaje DAM/Total país		Porcentaje de mujeres indígenas DAM/Total mujeres DAM
			Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	
Total región Atlántico	128 011	215 719	57,65	9,37	
RAAN[a]	90 026	61 041	40,54	2,65	59,60
RAAS[b]	37 643	110 090	16,95	4,78	25,50
Río San Juan	342	44 588	0,15	1,94	0,80
Total región Central	56 626	747 750	25,50	32,47	
Jinotega	18 210	142 234	8,20	6,18	11,30
Matagalpa	16 536	212 912	7,45	9,25	7,20
Madriz	15 937	48 076	7,18	2,09	24,90
Nueva Segovia	3 842	96 693	1,73	4,20	3,80
Estelí	1 179	99 577	0,53	4,32	1,20
Chontales	472	75 468	0,21	3,28	0,60
Boaco	450	72 790	0,20	3,16	0,60
Total región Pacífico	37 412	1 339 108	16,85	58,16	
León	11 601	166 317	5,22	7,22	6,50
Masaya	11 233	132 159	5,06	5,74	7,80
Managua	6 872	622 366	3,09	27,03	1,10
Rivas	5 422	70 607	2,44	3,07	7,10
Chinandega	1 348	184 361	0,61	8,01	0,70
Granada	520	81 608	0,23	3,54	0,60
Carazo	416	81 690	0,19	3,55	0,50
Total país	222 049	2 302 577	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

[a] Región Autónoma Atlántico Norte.
[b] Región Autónoma Atlántico Sur.

CUADRO A.8
PANAMÁ: MUJERES SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, 2010

Regiones, provincias y comarca	Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	Porcentajes DAM/Total país		Porcentaje de mujeres indígenas DAM/Total mujeres DAM
			Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	
Total región Occidental	131 338	213 893	64,03	14,37	-
Comarca Ngöbe-Buglé	76 194	3 364	37,15	0,23	95,80
Bocas del Toro	38 575	21 843	18,81	1,47	63,80
Chiriquí	16 569	188 686	8,08	12,68	8,10
Total región Oriental	27 808	15 835	13,56	1,06	-
Comarca Kuna Yala	16 061	1 279	7,83	0,09	92,60
Darién	7 381	14 326	3,60	0,96	34,00
Comarca Emberá-Wounaan	4 366	230	2,13	0,02	95,00
Total región Central	5 890	315 736	2,87	21,22	-
Veraguas	4 340	104 558	2,12	7,03	4,00
Coclé	823	113 468	0,40	7,62	0,70
Herrera	429	54 018	0,21	3,63	0,80
Los Santos	298	43 692	0,15	2,94	0,70
Total región Metropolitana	40 072	942 657	19,54	63,35	-
Panamá	36 739	827 254	17,91	55,59	4,30
Colón	3 333	115 403	1,62	7,75	2,80
Total país	205 108	1 488 121	100,00	100,00	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

CUADRO A.9
PERÚ: MUJERES SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, 2007

Regiones y departamentos	Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	Porcentaje DAM/Total país		Porcentaje de mujeres indígenas DAM/Total mujeres DAM
			Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	
Total región Costa	837 924	6 775 044	25,73	64,92	
Lima	647 862	3 628 912	19,89	34,77	15,10
Tacna	52 700	90 329	1,62	0,87	36,80
Prov. Const. del Callao	50 982	393 115	1,57	3,77	11,50
Ica	35 857	318 498	1,10	3,05	10,10
Moquegua	26 019	51 467	0,80	0,49	33,60
Lambayeque	16 580	551 950	0,51	5,29	2,90
La Libertad	4 510	810 076	0,14	7,76	0,60
Piura	3 074	834 863	0,09	8,00	0,40
Tumbes	340	95 834	0,01	0,92	0,40
Total región Sierra	2 289 605	2 576 129	70,30	24,68	
Puno	526 175	103 402	16,16	0,99	83,60
Cusco	414 753	162 568	12,73	1,56	71,80
Ayacucho	248 993	57 230	7,65	0,55	81,30
Áncash	218 535	311 612	6,71	2,99	41,20
Huancavelica	183 896	44 576	5,65	0,43	80,50
Arequipa	182 679	396 542	5,61	3,80	31,50
Apurimac	173 937	28 363	5,34	0,27	86,00
Huánuco	160 820	215 044	4,94	2,06	42,80
Junín	148 412	462 399	4,56	4,43	24,30
Pasco	25 754	109 199	0,79	1,05	19,10
Cajamarca	5 651	685 194	0,17	6,57	0,80
Total región Selva	129 330	1 085 366	3,97	10,40	
Loreto	39 499	391 794	1,21	3,75	9,20
Ucayali	32 702	175 358	1,00	1,68	15,70
Amazonas	29 864	152 400	0,92	1,46	16,40
Madre de Dios	16 869	31 675	0,52	0,30	34,70
San Martín	10 396	334 139	0,32	3,20	3,00
Total país	3 256 859	10 436 539	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

CUADRO A.10
URUGUAY: MUJERES SEGÚN CONDICIÓN ÉTNICA Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MAYORES, 2011

Regiones y departamentos	Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	Porcentaje DAM/Total país		Porcentaje de mujeres indígenas DAM/Total mujeres DAM
			Mujeres indígenas	Mujeres no indígenas	
Total región Metropolitana	56 158	913 920	64,43	58,95	
Montevideo	40 296	614 233	46,23	39,62	6,16
Canelones	13 744	248 465	15,77	16,03	5,24
San José	2 118	51 222	2,43	3,30	3,97
Total región Norte	16 316	280 319	18,72	18,08	
Salto	4 026	57 136	4,62	3,69	
Tacuarembó	3 797	41 244	4,36	2,66	3,95
Rivera	2 907	49 955	3,34	3,22	3,84
Cerro Largo	1 914	41 335	2,20	2,67	3,31
Paysandú	1 873	55 409	2,15	3,57	3,13
Artigas	1 799	35 240	2,06	2,27	1,36
Total región Este	7 394	161 421	8,48	10,41	
Maldonado	3 340	77 975	3,83	5,03	4,11
Rocha	1 720	31 876	1,97	2,06	5,12
Treinta y Tres	1 415	23 104	1,62	1,49	5,77
Lavalleja	919	28 466	1,05	1,84	3,13
Total región Centro Sur	2 697	71 333	3,09	4,60	
Flores	473	11 835	0,54	0,76	3,84
Florida	1 104	32 267	1,27	2,08	3,31
Durazno	1 120	27 231	1,28	1,76	3,95
Total región Litoral	4 597	123 316	5,27	7,95	
Soriano	1 780	38 967	2,04	2,51	4,37
Colonia	1 658	59 747	1,90	3,85	2,70
Río Negro	1 159	24 602	1,33	1,59	4,50
Total país	87 162	1 550 309	100,00	100,00	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.