

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

ESCUELA DE GOBIERNO



Política de Igualdad de Oportunidades:
Posibilidades y límites para las mujeres indígenas desde una mirada
interseccional

Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política

Nombre de la autora: Adelaida Alayza Sueiro

Nombre de la asesora: Stephanie Rousseau

Febrero, 2017

RESUMEN

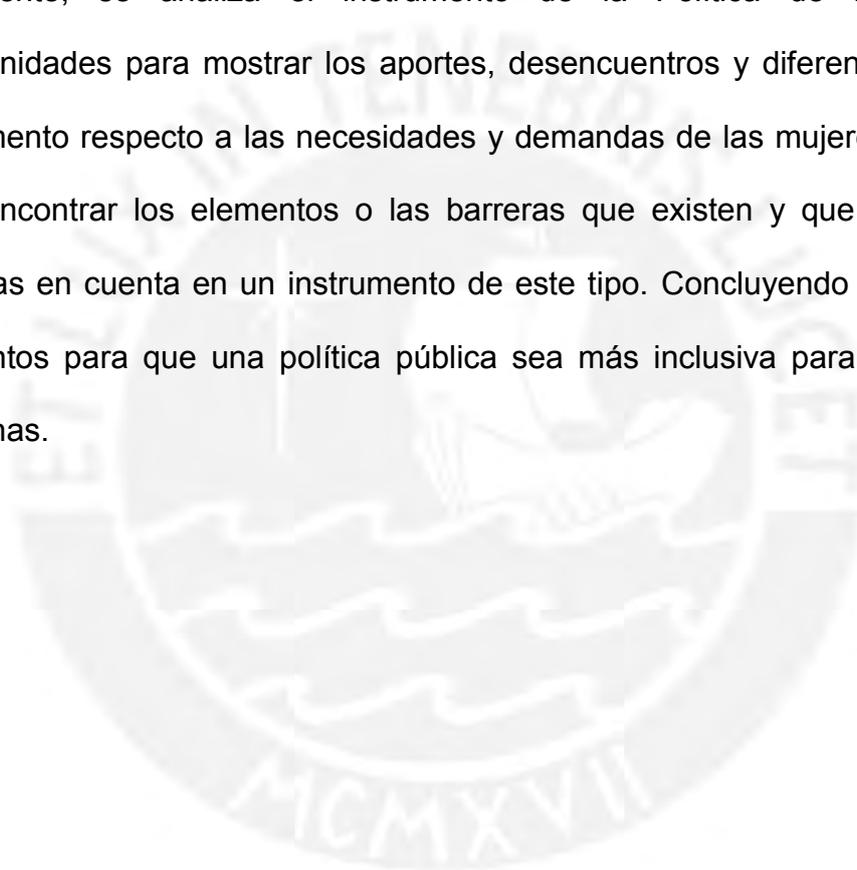
Esta tesis nace de la necesidad de reflexionar sobre la situación y necesidades de las mujeres indígenas frente a la política de igualdad de oportunidades del Estado peruano. La carencia de información estadística, se ha suplido revisando diversas fuentes que nos permitan tener mejores elementos de juicio sobre su problemática, como los niveles de pobreza, educación, acceso a la salud, opciones de trabajo, la violencia que sufren por ser mujeres.

Seguidamente, se explora el estado de la cuestión de la política de igualdad de oportunidades analizando las ventajas y desventajas de este enfoque en contraste con el enfoque de la igualdad. Asimismo, se analiza el marco, argumentación y alcances de la Ley de Igualdad de Oportunidades para situar en este marco la emergencia de las mujeres indígenas como sujeto político.

El marco teórico explora categorías que ayuden a entender la dinámica de las divisiones sociales, la distribución de poder en las sociedades y como se construyen las identidades de los grupos sociales principalmente aquellos que se encuentran en desventaja. A su vez, se explora la construcción de su

identidad y sus marcadores de ubicación social. El enfoque utilizado es el interseccional para analizar mejor la situación de los grupos sociales no visibilizados, políticas públicas en proceso de ejecución y aportar en la inclusión de éstos, como es el caso de las mujeres indígenas.

Finalmente, se analiza el instrumento de la Política de Igualdad de Oportunidades para mostrar los aportes, desencuentros y diferencias de este instrumento respecto a las necesidades y demandas de las mujeres indígenas para encontrar los elementos o las barreras que existen y que podrían ser tomadas en cuenta en un instrumento de este tipo. Concluyendo se muestran elementos para que una política pública sea más inclusiva para las mujeres indígenas.



ÍNDICE

Introducción	7
1. Problemática de las Mujeres Indígenas en el Perú	10
1.1. Información hallada y las brechas que afectan a las mujeres indígenas	14
A. Pobreza, ruralidad y etnicidad	15
B. Educación y analfabetismo	18
C. Salud	20
D. Trabajo remunerado, no remunerado y uso del tiempo	22
E. Indocumentación de las mujeres indígenas	27
F. Violencia contra las mujeres	28
G. El caso del Programas Juntos	31
1.2. Preguntas planteadas y metodología del trabajo de tesis	35
2. El estado de la cuestión: Políticas de igualdad de oportunidades y desigualdades de género y etnicidad	39
2.1. Ventajas y desventajas del enfoque de Igualdad de Oportunidades	40
A. Marco de la Igualdad y la Igualdad de Oportunidades	40
B. La definición de los alcances de la igualdad y la igualdad de oportunidades	43
C. Incorporando la demanda de la Igualdad de género	47
2.2. Ley de igualdad de oportunidades en el Perú: su marco, argumentación y alcances	52
2.3. El componente étnico en el marco de igualdad de oportunidades y el Plan de Igualdad de Género	63
2.4. Emergencia del sujeto político: Mujeres Indígenas en la lucha contra la exclusión y la desigualdad	68

3. Marco Teórico Conceptual: La interseccionalidad en el análisis de las políticas públicas	86
3.1. Las divisiones sociales y la distribución del poder en la sociedad	87
3.2. La construcción de la identidad y los marcadores de ubicación social	90
3.3. La conexión entre las diferencias sociales y las categorías sociales	92
3.4. Definiendo Interseccionalidad y entendiendo el análisis multinivel (análisis intracategorial)	94
3.5. De categorías sociales a sistemas de dominación y sus procesos de producción y reproducción (exclusión compuesta, cambio y formación de sujetos colectivos)	102
3.6. Las intersecciones relevantes para este trabajo y los sistemas de dominación	108
3.7. Interseccionalidad y políticas públicas	115
4. Análisis del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 en función a las necesidades, demandas y ubicación de la agenda de las mujeres indígenas	119
4.1. Criterios para analizar el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 desde la Agenda de las Mujeres Indígenas	119
A. El riesgo de la esencialización y homogenización de las mujeres indígenas	119
B. Las mujeres indígenas y la subordinación política	121
C. La agencia de las mujeres indígenas y el cambio	122
4.2. Análisis del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 desde la Agenda de las Mujeres Indígenas	124
A. Donde encontramos a las mujeres indígenas y sus necesidades en el Plan de Igualdad de Género 2012 - 2017	126
B. Las demandas de las Mujeres Indígenas - La Agenda de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP	129
4.3. Análisis comparativo entre el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 y la Agenda de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP	131
A. Revisión de las coincidencias temáticas	132

B. Revisión de las limitaciones del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 desde la mirada de la Agenda de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP	138
C. Revisión de posibles desencuentros y diferencias culturales y políticas entre el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 y la Agenda de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP	164
4.4. Complementando la mirada de política pública desde la mirada de los sistemas de poder y sus intersecciones	168
A. Ubicación en los sistemas de poder	169
B. Marcos para el análisis de las desventajas compuestas y la búsqueda de alternativas	169
C. Participación política	172
D. Salud	173
E. Educación	176
F. Eliminación de la violencia contra las mujeres indígenas	178
G. Economía solidaria	180
Conclusiones	183
Bibliografía	192
Anexos	201
Anexo 1: Acrónimos	201

INTRODUCCIÓN

Esta tesis nace de la necesidad de reflexionar sobre la situación y necesidades de las mujeres indígenas frente a la política de igualdad de oportunidades del Estado peruano. Una barrera importante es la carencia de información, principalmente estadística, referida a las mujeres indígenas por lo que, en la primera parte de esta tesis se ha recogido información de diversas fuentes que nos permitan tener mejores elementos de juicio sobre su problemática. La información encontrada muestra su situación de desventaja como son sus niveles de pobreza, su educación, el difícil acceso a la salud, sus opciones de trabajo, la violencia que sufren por ser mujeres y los aportes y dificultades que tiene un programa estatal, como es el caso del Programa Juntos para responder a sus necesidades específicas. Seguidamente, se plantea una metodología de trabajo para la tesis que busca las claves de porque los motivos por los que no se está respondiendo a las necesidades de un grupo poblacional como el de las mujeres indígenas en el Perú.

En el segundo capítulo de esta tesis se explora el estado de la cuestión referido a la política de igualdad de oportunidades analizando las ventajas y desventajas del enfoque de igualdad de oportunidades en contraste con el enfoque de la igualdad. Luego de entenderse estas diferencias se explica la priorización del enfoque de igualdad de género por parte del Estado peruano. Seguidamente se analiza el marco, argumentación y alcances de la Ley de Igualdad de Oportunidades poniendo especial énfasis en la situación referida a las desigualdades de género y etnicidad. En este marco de igualdad de oportunidades existente en el Perú es que surge la emergencia de las mujeres indígenas como sujeto político, cuya participación en el movimiento indígena y sus demandas particulares las sitúan con características propias en este proceso.

Luego de dedicar dos capítulos a entender, tanto la situación de las mujeres indígenas como el estado de la cuestión en el Estado peruano sobre la igualdad de oportunidades, en el tercer capítulo se desarrolla el marco teórico conceptual que busca explorar categorías que ayuden a entender la dinámica de las divisiones sociales, la distribución de poder en las sociedades y cómo en el interior de estas dinámicas y categorías, se construye la identidad de los grupos sociales. Para esta tesis sobretodo interesa entender la situación y ubicación de aquellos grupos que se encuentran en desventaja. A su vez, como el otro lado de esta misma moneda se explora la construcción de la identidad al interior de este ordenamiento y como al localizar los marcadores de ubicación social se pueden identificar las barreras existentes para los grupos en

desventaja. El enfoque metodológico utilizado es el interseccional que permite entender la situación de ubicación de un grupo en función a identificar diferentes formas de distribución de poder y la forma en que funcionan a fin de mantener un grupo particular en una situación de desventaja. En esta tesis se explora la relevancia de estos elementos, categorías y dinámicas para analizar la situación de grupos no visibilizados, así como las políticas públicas en proceso de ejecución para aportar en la inclusión de grupos a los que estas políticas públicas no llegan porque no se están atacando las barreras que los mantienen en una situación de exclusión, como es el caso de las mujeres indígenas.

En el cuarto y último capítulo se analiza el instrumento de la Política de Igualdad de Oportunidades existente en el Estado peruano que es el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades tomando en cuenta sus resultados e indicadores para luego contrastarlos con las necesidades, demandas y ubicación de las mujeres indígenas. Este análisis busca mostrar los aportes, desencuentros y diferencias de este instrumento respecto a sus necesidades y demandas para desembocar al final del capítulo en los elementos o las barreras que existen y que podrían ser tomadas en cuenta en un instrumento de este tipo. Finalmente, manera de conclusiones finales se recogen todos los elementos trabajados en el transcurso de la tesis que pueden colaborar para que una política pública responda de mejor manera a las necesidades de la población de las mujeres indígenas.

1. PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS EN EL PERÚ

Las definiciones utilizadas por el Estado peruano para reconocer a los diferentes sectores de su ciudadanía se encuentran en debate desde hace años atrás; no hay consenso sobre todos los indicadores para la definición de los grupos étnicos, indígenas, originarios que describe el Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El indicador más usado es la lengua materna, siendo insuficiente. Otro indicador, la autoidentificación no es tomado en cuenta. En el caso de los pueblos amazónicos se autoidentifican como parte de cada uno de sus pueblos pero son contabilizados como una minoría en el país. Aunque hasta cierto punto se reconoce su situación como pueblos originarios, los discursos del gobierno los ha ubicado como una minoría que es un lastre para el desarrollo económico del país como lo dejó claro el discurso del Presidente García, que denominó “Perro del Hortelano”, a los pueblos amazónicos “porque no se benefician” y tampoco “dejan que se beneficien” el resto de la sociedad. Esta construcción del indígena como un otro minoritario, con una agenda “antidesarrollo económico” tiene efectos dramáticos en el acceso a recursos,

reconocimiento de derechos, status de ciudadanía. No se les reconoce a los indígenas amazónicos la función social, política y económica vital para la sostenibilidad del ambiente, del clima, de las especies, que han tenido en la Amazonía, por ejemplo.

Para el caso de las mujeres indígenas no existe información suficiente para conocer su situación. Esta carencia nos impide establecer cuál es la relación que existe entre ser indígena, ser mujer, su nivel de ingreso, la situación económica y cuáles son los vínculos entre estos elementos, lo que es fundamental para entender cómo se configuran e influyen, entre sí, las situaciones de desventaja en que se encuentran las mujeres indígenas. Los programas sociales están basados en criterios de ingreso, índice de desarrollo humano y ubicación geográfica (rural), pero estos parámetros no son suficientes para responder a las necesidades de un grupo poblacional como el de las mujeres indígenas con sus particulares situaciones de desventaja.

En el informe alternativo realizado por las ONGS agrupadas en CLADEM a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) para el 2014 se plantea que la situación de las mujeres indígenas ha sido invisibilizada, considerando que existe una situación que las discrimina como grupo social, cultural, económico, político y en particular discriminadas por su género. Uno de los problemas que plantean en este informe es la falta de información suficiente desagregada por sexo y etnia (CLADEM 2014:13)

“La información disponible proviene casi exclusivamente de los censos nacionales de comunidades nativas amazónicas y, aún en éstos, es limitada, ya que tampoco se desagrega información por sexo para todas las variables ni necesariamente para todas aquéllas que serían imprescindibles para poder realizar un análisis de la situación de las mujeres.” (CLADEM 2014: 13)

Existe información sobre la lengua materna que ayuda en alguna medida a construir respuestas desde el Estado como son los programas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y de Salud Intercultural pero esto no es suficiente para la construcción de políticas que respondan a las necesidades integrales de una población que, para salir adelante, debe superar diversos tipos de barreras, algunas que vienen de raíces coloniales y frente a las cuales el Estado no ha respondido con las medidas adecuadas para eliminarlas.

El Estado peruano todavía no cuenta con un claro reconocimiento de la población indígena y su situación. Ha sido muy dificultoso que defina a quienes considera como indígenas; los pueblos amazónicos han sido reconocidos pero son considerados una minoría por lo tanto no son prioridad al momento de definición de políticas públicas. En el caso de la población aymara y quechua el Estado no los prioriza, salvo en programas muy específicos.

El Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Perú, considera indígenas a los descendientes de poblaciones que vivían en una región antes de la conquista, colonización o establecimiento de las fronteras actuales y cualquiera que sea su condición legal, conservan todo o parte de sus instituciones: culturales,

económicas y políticas. En el Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), considera para la identificación indígena la lengua materna y que las poblaciones estén organizadas en comunidades rurales y amazónicas, no así otros elementos como la auto-identificación o la lengua cotidiana. Lamentablemente debido a estas carencias metodológicas el INEI ignora grandes números de personas indígenas que habitan en parte de la sierra y prácticamente en toda la costa. (Ranaboldo 2006, p. 7 en Werner: 2011)

Según el World Factbook de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América (CIA), la composición étnica de la población peruana consiste en 45% de indígenas, 37% de mestizos, 15% de blancos y 3% de negros, japoneses, chinos, entre otros. Según Ranaboldo, 65 grupos étnicos coexisten en la costa sierra y selva, así como 7.000 comunidades ancestrales, siendo las principales Quechua, Aymara, Shipibo, Asháninka y Awajun. (Werner: 2011)

Sin embargo, las cifras exactas sobre la cantidad de población indígena en el Perú no se pueden determinar mientras no existan criterios legitimados por los pueblos indígenas para hacerlo. Por ejemplo, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) entre 8 y 9 millones de peruanos son indígenas, aproximadamente entre el 28% y 31%; en cambio según el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) esta cifra, al 2006, estaría entre el 36 y

44%; asimismo Rocío Franco Valdivia, consultora del Fondo de Población de Naciones Unidas (PNUD), estima que la cifra sería 45%; finalmente Cortez en un estudio para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) indicó que la cifra era 16% de la población nacional, si es que se toma en cuenta la lengua materna.

Para entender mejor la situación de vulnerabilidad en la que las mujeres indígenas se encuentran, se debe entender los procesos en los que están inmersas y sus demandas específicas. Es importante analizar cuál es su rol en el proceso del movimiento indígena, cómo se ubican frente a otras organizaciones, cómo se desenvuelve la relación y negociación con el Estado así como con qué recursos cuentan.

1.1 Información hallada y las brechas que afectan a las mujeres indígenas

La carencia de información vinculada con la identidad étnica racial impide conocer la situación de las mujeres indígenas (donde están, cual es su situación socioeconómica, educativa, de salud) para poder responder a sus necesidades desde las políticas públicas. Solo se cuenta de manera parcial con información relacionada con la lengua materna originaria. En esta sección se presentará la información estadística con la que se cuenta para este análisis, a fin de señalar algunos rasgos de la problemática.

A. Pobreza, ruralidad y etnicidad

En el Perú, la mayor parte de la población indígena identificada vive en áreas rurales, pero también se encuentran en las ciudades debido a los procesos migratorios internos. Las realidades urbana y rural plantean desafíos y situaciones diferenciadas para la población indígena. Dentro del ámbito rural hay que diferenciar población indígena viviendo en comunidades en la Amazonía, de las comunidades y campesinos andinos.

El Estado peruano todavía no plantea una clara definición de a quién considera como población indígena ni la forma para recoger información relevante sobre ésta, es así que aun no está expresada con la claridad suficiente en las cifras estadísticas. De acuerdo a lo que muestra Trivelli (2005) en su análisis de las encuestas de hogares (ENAHO 2001-IV Trimestre), según la definición adoptada para esta encuesta, los hogares indígenas oscilan entre un 25% y 48% de los hogares del Perú, según la variable que se priorice, siendo el 25% al considerar la lengua usada por el jefe de hogar y/o su cónyuge (Quechua, Aymara, Amazónica) y el límite superior incluye los hogares en los cuales el jefe de hogar y/o su cónyuge tienen padres o abuelos que hablaron una lengua indígena como lengua materna. La otra variable utilizada en la ENAHO es la autoidentificación y la lengua materna del jefe de hogar y/o cónyuge, lo que muestra un 45% de los hogares peruanos como indígenas. Cualquiera sea la medición que se use lo que sí queda claro es que existe una marcada

relación entre ser indígena y ser pobre en el Perú, esta relación se hace más fuerte en el caso de ser pobre extremo. (Trivelli 2005: pp. 83, 88, 145)

“Estos hogares [indígenas]¹ enfrentan índices de pobreza, y sobre todo pobreza extrema, superiores a los hogares no indígenas: del total de hogares pobres el 43.4% es indígena, mientras que el 52.4% de los hogares pobres extremos es indígena.” (Trivelli 2005: 83)

En otras fuentes más recientes también encontramos información que vincula la lengua materna originaria y la pobreza y pobreza extrema en el país como lo expone Benavides (2011):

“El nivel de pobreza y pobreza extrema para la población indígena a nivel nacional es de 55% y 26% respectivamente, mientras que para la población cuya lengua materna es el castellano es de 8% y 29%.” (Benavides, Mena et al. 2010 en Werner: 2011)

“La brecha étnica se incrementa considerablemente si se compara la población castellano-hablante con aquella que habla una lengua amazónica: la incidencia total de pobreza y pobreza extrema entre indígenas amazónicos es de 81% y 41% respectivamente.” (Benavides, Mena et al. 2010 en Werner: 2011)

Incluso en el proceso de reducción de la pobreza de la década pasada, ésta se reduce más para los no indígenas que para los indígenas. Para Trivelli (2005) los hogares indígenas se ven sub representados en los estratos más ricos y tienen menor acceso a bienes y servicios públicos y privados. Esto quiere decir que no sólo son más pobres (64% de los hogares indígenas y solo 43% de los no indígenas se encuentran bajo la línea de pobreza) sino que el otro 36% no está representado, de la misma manera que los no indígenas en los estratos más altos mostrándonos así la particular situación de exclusión en la que se

¹ Inserción propia

encuentra esta población con la alta probabilidad de que el 68.3% de sea pobre cuando el hogar indígena cuenta con un jefe de hogar de sexo masculino, es decir, un 11% más que un hogar no indígena y aumenta a 15% cuando la lengua más frecuentemente utilizada es la indígena (Trivelli 2005:10, 119,145-46).

Al analizar la situación y posibilidad de ingresos hay una relación clara con el hecho de vivir en zonas rurales:

“... los resultados muestran que entre los individuos con ingresos laborales hay grandes diferencias, los indígenas en promedio ganan el 50% de lo que ganan los no indígenas. Sin embargo, hay que recordar que un porcentaje importante de los indígenas vive en zonas rurales, donde los ingresos son significativa-mente menores que en las zonas urbanas.” (Trivelli 2005:133)

Los indígenas reciben por su trabajo la mitad de los ingresos que la población no indígena. Trivelli nos indica también que las actividades de las que en su mayoría los indígenas obtienen sus ingresos son distintas a la de los hogares no indígenas, aunque no ahonda significativamente (Trivelli 2005: 137,139-140).

“Los resultados obtenidos indican que la brecha de ingresos entre los pobladores indígenas y los no indígenas es de 49%. Es decir, en promedio, los miembros de hogares no indígenas prácticamente doblan los ingresos de los miembros de hogares indígenas. La descomposición de la brecha muestra que el 43% de la misma obedece a la diferencia en las dotaciones entre los miembros de hogares indígenas y no indígenas, mientras que el 57% restante a diferencias en las remuneraciones recibidas por ambos grupos, sobre la base del método de Oaxaca, evaluado en la media de los ingresos indígenas empleado por Macisaac (1994).” (Trivelli 2005: 137)

En el caso de las mujeres indígenas, la información es muy escasa ya que se les ha identificado más como mujeres rurales, pero no se puede afirmar que todas las mujeres rurales sean indígenas.

En el análisis de Trivelli (2005) ella encuentra que los hogares cuya jefa de hogar es mujer, no son los más pobres y plantea que es importante analizar cuáles son las diferencias entre los hogares con jefa de hogar indígena y los que no son para entender cuál ventaja comparativa podrían tener, pero lo que queda claro es que los niveles de ingreso y capacidades (educación, activos, etc.) son diferentes entre ambas.

B. Educación y Analfabetismo

Lo que sí se encuentra como punto en común es que las mujeres en hogares indígenas y no indígenas tienen un menor nivel educativo. En el caso de las mujeres indígenas el promedio de años de educación es de 2.7 años inferior a las no indígenas que tienen un promedio de 7.3 años de educación (Trivelli 2005:104, 107,122).

La razón principal por la que los niños y niñas indígenas no van a la escuela son los problemas económicos a lo que se suma una mayor probabilidad de que dejen la escuela primaria frente a los niños y niñas no indígenas, un 20% si es niño indígena y un 34% de probabilidad si es niña indígena (Trivelli 2005:122, 128).

En el Perú, el analfabetismo a nivel nacional se encontraba en 7.1% en el 2011. Cuando se considera a las mujeres de más de 15 años por lengua materna nativa la cifra es de 31.5% (INEI 2013). En información del 2007 del INEI, algunas poblaciones indígenas muestran aún mayor porcentaje en analfabetismo, y siempre se mantiene la brecha entre hombres y mujeres. Entre los Urarina el 38.4% de los hombres y 59.8% de mujeres son analfabetos, en el caso de los Asháninka, el 32.6% de hombres y 51.2% de mujeres eran también analfabetos (CENSO INEI 2007).

Para la población de mujeres con lengua materna originaria indígena, según el Censo 2007, se observa que han alcanzado educación superior (universitaria y no universitaria) solo el 7.7% de las mujeres quechua hablantes, 8.3% de aymaras, 3.7% de asháninkas y un 6.4% de otras lenguas amazónicas, en contraposición con un 34.8% de mujeres de habla castellana. El informe alternativo a la CEDAW de 2014 recoge que “En el periodo 2012-2013, el programa Beca 18 reporta un total de 905 becarios que provienen de 602 comunidades indígenas andinas y amazónicas, de ellos solo el 38% son mujeres.” (CLADEM 2014:14)

La relación entre analfabetismo, acceso a educación superior y ser mujer indígena muestran una clara situación de desventaja.

C. Salud

En el tema de salud la información mayoritaria tanto del INEI como del Ministerio de Salud se encuentra en base a la división rural y urbana, salvo algunos estudios específicos como el CENSO a poblaciones amazónicas y otros estudios parciales.

El informe alternativo de CLADEM (agrupación de ONGs) a la CEDAW en el año 2014 se plantea sobre como el Estado peruano enfrenta las necesidades de los pueblos indígenas en salud:

“En el año 2004 se creó la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas. Su creación en el Ministerio de Salud, responde a la necesidad de disminuir las brechas sanitarias que presenta la población indígena del país. Sin embargo, dado que las mayores brechas corresponden a los pueblos amazónicos, tiene como prioridad atender las necesidades de esta población. Uno de sus objetivos es, además, la adecuación cultural de los establecimientos y servicios de salud que brindan atención en los territorios ocupados por las poblaciones indígenas.” (CLADEM 2014:14)

El censo de 2007 del INEI muestra una mayor tasa de inscripción a algún tipo de programa de salud en mujeres que en hombres. El análisis muestra que el 55.6% de mujeres indígenas y el 51.6% de los hombres tienen algún tipo de seguro médico. Este censo tiene un sesgo amazónico, ya que no toma en cuenta poblaciones indígenas en la sierra y en la costa. Los alcances de cobertura no implican que este seguro sea utilizado y las razones aducidas son la distancia geográfica, la lengua y las relaciones de poder dentro del hogar (Parodi 2007) o de género.

De igual manera, aunque la mortalidad materna ha disminuido nacionalmente en los últimos 10 años, ésta sigue siendo una amenaza para mujeres rurales, así como el embarazo adolescente que marca una barrera para el acceso a la educación y a un empleo. En la página del Ministerio de Salud no se encuentra información accesible por procedencia étnica en los cuadros presentados.²

“La razón de muerte materna es mayor en el ámbito rural... siendo el grupo etario de 15 a 19 años en el ámbito rural el que presentó la mayor RMM, presentando una tendencia a la reducción en el periodo 2007-2011. Además se observa en el periodo 2007- 2011 un incremento de la RMM en los grupos etarios de 20 a 24 años y de 45 a 49 años.” (MINSa 2013:68)

En el reporte de UNICEF sobre el Estado de la niñez indígena realizado por Benavides, Mena y Ponce (2010) nos dan una idea de la situación de las adolescentes indígenas haciéndose énfasis en la brecha que existe entre las mujeres amazónicas (todos los grupos etarios) y el resto del país ya que la tasa de fecundidad de las mujeres amazónicas es más del doble que en todo el país 7.9 frente a 3.4.

“De acuerdo al Censo Nacional 2007, el 21.8% de las adolescentes mujeres indígenas entre los 15 y 20 años de edad tiene al menos un hijo o hija... El desagregado de este promedio revela importantes diferencias entre las adolescentes con lengua materna quechua y aymara, por un lado, y las que tienen como materna una lengua amazónica, por otro. Entre las adolescentes quechuas y aymaras, son madres el 20.5% y el 16.3%, respectivamente. Estas proporciones son menores a las observadas entre las adolescentes asháninkas y de otras lenguas amazónicas, en donde alrededor de un 40% de adolescentes tienen al menos un hijo o hija.” (Benavides, Mena y Ponce 2010: 52)

² http://www.app.minsa.gob.pe/bsc/detalle_indbsc.asp?lcind=1&lcobj=1&lcper=1&lcfreq=14/8/2015
(Fecha 12/10/2015)

En el informe alternativo de CLADEM a la CEDAW (2014) hacen énfasis en que, para las

“...mujeres indígenas amazónicas, la maternidad temprana es un problema que alcanza enormes proporciones, incluso si se la compara con las poblaciones indígenas de la sierra. Según la información censal del año 2007, el 55.6% de las mujeres indígenas amazónicas tuvo su primer hijo entre los 15 y los 19 años de edad y el 6,8% entre los 12 y 14 años... No se tienen datos sobre el número de mujeres indígenas amazónicas que mueren anualmente como consecuencia del embarazo y del parto. Sin embargo, sí se cuenta con cifras sobre el total de las muertes maternas por región. De acuerdo con dicha información, la mitad de las regiones que concentraron el 80% de las muertes maternas ocurridas entre los años 2000 y 2009 se registró en regiones que congregan población indígena amazónica.” (CLADEM 2010:13)

A esta situación se suma la falta de información:

“No se tienen datos sobre el número de mujeres indígenas amazónicas que mueren anualmente como consecuencia del embarazo y del parto. Sin embargo, sí se cuenta con cifras sobre el total de las muertes maternas por región. De acuerdo con dicha información, la mitad de las regiones que concentraron el 80% de las muertes maternas ocurridas entre los años 2000 y 2009 se registró en regiones que congregan población indígena amazónica.” (CLADEM 2010:14)

D. Trabajo remunerado, no remunerado y uso del tiempo

Nuevamente se presenta una barrera en cuanto a la información para entender la situación particular de las mujeres indígenas en diversas actividades. ¿Cuál es la proporción de las mujeres indígenas en el ámbito de la agricultura? y ¿qué tanto están dedicadas exclusivamente al trabajo reproductivo?, ¿cuál es su rol en las actividades económicas como el comercio y diversos emprendimientos que surgen con las necesidades de sobrevivencia? Tampoco están claramente identificadas cuántas mujeres consideradas indígenas se

encuentran trabajando en las ciudades y cuáles son las actividades a las que se dedican: trabajadoras del hogar, comerciantes y emprendedoras de diverso tipo.

“El desarrollo histórico en los países de la región ha devenido en una diversificada configuración poblacional e inserción económica de sus habitantes, en especial de los pueblos indígenas y de los afro descendientes (OIT, 2007). De acuerdo con sus características, estas poblaciones residen en los centros urbanos, en comunidades en sus formas tradicionales y/o transitan entre ambos ámbitos. Algunos grupos se encuentran en situación de aislamiento, como ciertas comunidades indígenas y de descendientes de esclavos. Esta diversidad explica el abanico de situaciones de empleo y trabajo que es posible encontrar en la región, relacionadas a la pertenencia y uso de la tierra, a las condiciones de convivencia con el entorno social y de inserción en el mercado de trabajo urbano y rural, además de los roles de género característicos de las culturas y del estilo de desarrollo predominante.” (CEPAL FAO 2013:75)

El informe sobre Trabajo Decente para Latinoamérica se refiere a “mujeres especialmente afectadas por la desigualdad”. En el caso de las mujeres indígenas y afro descendientes rurales en el ámbito agrícola, explicita que:

“La agricultura continua siendo la principal actividad de la población rural en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En el marco de la integración del sector agrícola de los países de la región a la economía mundial, en los últimos años las mujeres se han incorporado a este tipo de trabajos. Tal como se indicó, la tasa de participación laboral promedio de las mujeres en el sector rural se incrementó de 32,4% en 1990 a 47,5% en 2010. Esto significa que la participación laboral de las mujeres rurales creció en 45% en los últimos 20 años. No obstante este aumento, su participación es todavía bastante inferior a la masculina, que alcanzaba a 85,1% en 2010 (OIT, 2012).” (CEPAL FAO 2013:70).

El trabajo no remunerado es todo trabajo, sin remuneración, que realizan las mujeres. Esto implica el trabajo del cuidado, el trabajo voluntario, el trabajo

comunal, puede incluir la agricultura de subsistencia y en general el trabajo dentro de una empresa familiar que no genere un ingreso controlado por las mujeres.

En el Perú se aplicó la primera Encuesta del Uso del Tiempo, y única hasta el momento, en el 2010. Al ser una encuesta se aplicó sobre una muestra de “... 4580 viviendas, correspondiendo 3080 viviendas al área urbana y 1500 viviendas al área rural.” (MIMDES –INEI 2011pag 24). Este instrumento en el informe de resultados rápidos difundido al público y elaborado por el MIMDES y el INEI, no considera si la población es indígena o no y tampoco prioriza mostrar resultados diferenciando las áreas rurales de las urbanas, aunque contaba con información sobre lengua materna, tal como se observa en el informe impreso el 2011 sobre brechas de género realizado por el mismo MIMDES.

“Al igual que lo rural, la pertenencia a una etnia es un factor de inequidad y exclusión todavía mayor y también tiene implicancias en el incremento de horas que las mujeres dedican a las actividades domésticas no remuneradas...., las mujeres quechuas y aymaras destinan, respectivamente, más de 19 y 18 horas en promedio a la semana, respectivamente, a la realización de actividades culinarias; las mujeres asháninkas más de 21 horas; mientras las mujeres de habla castellana dedican 13 horas en promedio semanal a estas actividades. Respecto al cuidado de bebés, niños/as y adolescentes, son las mujeres asháninkas quienes dedican más tiempo que las mujeres de otras etnias a esta labor: 20 horas con 10 minutos; esta situación, entre otros factores, se asocia a la alta tasa de fecundidad de las mujeres indígenas.” (MIMDES 2011:40)

Este segundo estudio presenta un cuadro con las actividades por lengua hablada pero no analiza el total de horas dedicadas al trabajo reproductivo, ni las compara con aquellas trabajadas por los hombres. Se ha recogido un cuadro que resume los datos presentados en el estudio con totales que nos sirven para conocer mejor el uso del tiempo destinado al trabajo no remunerado según el idioma que se aprendió a hablar. En el caso del Perú, la muestra tomada por el INEI arroja que las mujeres dedican aproximadamente el doble de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado. En el caso de algunas actividades específicas como actividades culinarias y cuidado de bebés, niños, niñas y adolescentes las cifras se triplican.

PERU: Promedio de horas semanales que la población de 12 años a más dedica a actividades domésticas no remuneradas por sexo e idioma que aprendió a hablar, 2010(1)

Actividades	Hombre				Mujer			
	Quechua	Aymara	Asháninka	Castellano	Quechua	Aymara	Asháninka	Castellano
Actividades Culinarias	6.5	7.5	5.1	3.5	18.9	18.3	20.8	12.6
Aseo de la Vivienda	3.7	4.1	3.1	3.5	6.4	6.4	6	6.7
Reparación, construcción y mantenimiento de la vivienda	4.9	1.5	3.9	3.3	2.45	1.3	5	2.1
Cuidado de bebés, niños, niñas y adolescentes	5.3	4	5.8	6	10.6	8.2	19.7	12.6
Cuidado de miembro del hogar	3.9	2.6	4.6	3.5	3.7	5.2	6.8	4.3
Compras para el hogar	3.3	3.2	2.6	2.5	3.9	4	2.8	3.6
Total	27.6	22.9	25.1	22.3	45.95	43.4	61.1	41.9

(1)MIMDES 2011:41. Los totales son agregados propios en función a la información del cuadro.

No hay información suficiente sobre el acceso al empleo por parte de las mujeres indígenas, sin embargo hay una variedad mayor de actividades en la búsqueda por alternativas a la agricultura y otras actividades tradicionales que no son suficientes para obtener los ingresos que necesitan, a pesar de estos esfuerzos por salir adelante el informe sobre “trabajo decente” de la CEPAL, FAO y otras agencias muestran lo dificultoso que es, para las mujeres indígenas, conseguir un empleo

“Las mujeres indígenas y afro descendientes enfrentan mayores dificultades que sus pares masculinos para insertarse en el mercado de trabajo. En 2006, la tasa de desempleo de éstas fue en promedio 85% mayor que la de su contraparte masculina en los siete países para los que existe información, mientras que la tasa de desempleo promedio de las mujeres no indígenas ni afro descendientes superó en más de 60% la de su contraparte masculina. La tasa de desempleo de las mujeres indígenas en... Perú fue menor que la de los hombres no indígenas...” (CEPAL FAO 2013:40)

Entre las actividades identificadas:

“Más de un tercio (34%) de la población ocupada indígena y afrodescendiente se dedica a actividades en el sector agrícola, mientras que menos del 20% de los ocupados no indígenas ni afrodescendientes están en este sector, en promedio para 2006, en los países con información disponible. Bolivia (Estado Plurinacional de) (59,6%), Guatemala (52,3%) y Perú (60,3%) registran los mayores porcentajes de trabajadores indígenas en actividades agrícolas. (CEPAL, 2006). En las áreas urbanas, las mujeres indígenas logran, en general, un trabajo por cuenta propia, dentro del sector de servicios, principalmente el trabajo doméstico. El 90% de la población en Bolivia (Estado Plurinacional de) que trabaja en servicios domésticos son mujeres y, de ellas, el 70% son indígenas. Algo similar sucede en México, donde una cuarta parte de las mujeres indígenas están ocupadas como trabajadoras domésticas (CEPAL, 2006).” (CEPAL FAO 2013:77)

Como se puede ver en esta cita las mujeres indígenas son empleadas en el área de servicios como trabajadoras domésticas, sin embargo no hay información oficial al respecto.

E. Indocumentación de las mujeres indígenas

Según el Plan Nacional del Perú contra la indocumentación 2011 – 2015 (RENIEC) en el país hay 4'719,961 personas indocumentadas. El 56.61% son mujeres y el 43.39% son hombres. Si se considera la población rural en conjunto un 60.53% serán indocumentados e indocumentadas. No define la incidencia de indocumentación en base a la lengua materna originaria que no sea amazónica.

Sobre la población indígena el Plan, basado en el Censo de Comunidades Indígenas del 2007, indica que la población indígena amazónica asciende a 332,975. La población indígena amazónica mayor de edad sin DNI ascenderá a 22,889 y aquella que no cuenta con acta de nacimiento ascenderá a 25,869. Este documento no tiene información sobre la población Quechua y Aymara, aunque las reconoce como indígenas.

Esta situación impide que hombres y mujeres indígenas participen en las elecciones y de que ejerzan sus derechos por falta de documentación. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) ha ayudado a reducir esta brecha pero la falta de presupuesto y recursos asignados para

esta acción hace que ésta todavía sea una brecha para las poblaciones más alejadas y sobre todo las mujeres indígenas por "...la falta de medios y la imposibilidad de renovar el documento de identidad nacional, debido a que las campañas que se realizan son fundamentalmente para la primera inscripción y el personal del RENIEC no permanece el tiempo suficiente en el lugar como para permitir que las mujeres de las comunidades lejanas accedan a realizar el trámite." (CLADEM 2014:15-16)

F. Violencia contra las mujeres

No hay mucha información específica sobre la violencia contra las mujeres indígenas pero buscamos mostrar la relación entre pobreza y violencia, así como entre ausencia del Estado y violencia, dos elementos que sitúan a las mujeres indígenas, principalmente las rurales en situación de vulnerabilidad.

"La violencia que se ejerce contra las mujeres en las comunidades indígenas, ya sea en el espacio familiar o en el espacio comunitario, no está registrada en las fuentes oficiales. En los contextos comunitarios, la violencia familiar suele considerarse como un asunto privado y, en todo caso, sujeto a la justicia comunitaria. No obstante, cuando la autoridad comunal interviene las mujeres suelen enfrentarse a un sistema de justicia indígena que no considera la violencia contra la mujer en el ámbito intrafamiliar, el abandono de hogar o la negativa a cumplir con las obligaciones alimentarias hacia los hijos e hijas, etc. como susceptibles de ser sancionadas." (CLADEM 2014:15)

Los bajos niveles de ingreso y educación son factores que ponen a las mujeres rurales e indígenas en riesgo. Las estadísticas del INEI (2009) indican que 42.5% de mujeres con educación secundaria reportan violencia de sus parejas,

en contraste al 30.1% que cuenta con una educación superior. Adicionalmente, mujeres en los quintiles más bajos tienen mayor probabilidad de sufrir violencia por parte de sus parejas que las mujeres de quintiles superiores. (Valdivia 2009 en Werner 2011). Asimismo, se puede ver que la violencia en contra de las mujeres tiene un mayor impacto en las mujeres indígenas amazónicas debido a la poca presencia del Estado y donde la justicia comunal es en muchos casos, permisiva con los agresores. (Vega Torres, 2009 en Werner 2011).

En 2004 la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) muestra que el 37% de las mujeres encuestadas reportaron haber sido acosadas físicamente por su esposo, pareja, o algún miembro de su familia, en algún momento de su vida. Los resultados físicos de esta violencia son: moretones, heridas, lesiones y dientes rotos con algunos casos de hospitalización. La razón más común de agresiones verbales fue el intento de monitorear y controlar a las mujeres, siendo el 36,7% que reportó abuso verbal debido a celos de su pareja y el 50% debido a la insistencia por saber en dónde se encontraban.

Para las mujeres indígenas con lengua materna cuya probabilidad de ser pobres es mayor, la probabilidad de sufrir violencia aumenta, no solo por los elementos mencionados sino además por que cuentan con un menor acceso a la justicia:

“Constituye un indudable avance el incremento del número de juzgados y de fiscalías en las zonas con presencia mayoritaria de pueblos indígenas; sin embargo, hace falta dotarlos de los servicios de defensa

de oficio y de traducción necesarios para que los procedimientos se realicen en lengua nativa.” (CLADEM 2014:15)

Una alternativa que ha surgido para las mujeres amazónicas son los Centros de Emergencia Mujer pero no cubren las necesidades específicas de esta población:

“Existen Centros de Emergencia Mujer en gran porcentaje de las provincias de las once regiones que presentan mayor número de pueblos indígenas amazónicos; sin embargo, las mujeres de las comunidades indígenas no logran acceder no solo debido a la distancia que tienen que recorrer para llegar a ellos sino también a los costos de transporte y estadía que implica el traslado, a lo que se agrega las barreras culturales y de idioma que tienen que enfrentar en el caso de que logren acceder a los servicios que brinda el Centro.” (CLADEM 2014:15)

El informe alternativo de CLADEM a la CEDAW del 2014 hace énfasis en el problema de coordinación que existe entre la justicia jurisdiccional y la justicia consuetudinaria practicada en las comunidades de la población indígena.

“Resulta preocupante que hasta la fecha no exista una ley que establezca las formas de coordinación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena, tal como lo manda el artículo 149 de la Constitución Política. Si bien no existe esta ley de coordinación, se han producido avances. Por ejemplo, el 2011 la Corte Suprema de Justicia presentó al Congreso de la República el Proyecto “Ley de Justicia Intercultural”, y este año se ha publicado un Protocolo dirigido a funcionarios del Sistema Estatal de Justicia...; este protocolo establece pautas generales para la atención y orientación desde la perspectiva de género. Será importante que este instrumento sea difundido entre las autoridades estatales e indígenas y se establezcan los mecanismos de seguimiento con la participación de organizaciones indígenas en general y de mujeres indígenas en particular a fin de realizar las mejoras pertinentes y la vigilancia ciudadana.” (CLADEM 2014:15)

Otra situación de violencia estructural que viven muchas mujeres indígenas son las condiciones del trabajo doméstico, aunque no hay cifras exactas de cuántas son trabajadoras domésticas, se conoce que un 50% de ellas son migrantes de las zonas rurales a las ciudades principales. Sus condiciones laborales son muy malas, en muchos casos trabajan entre 15 y 17 horas diarias y para aquellas que viven en las casas donde son empleadas viviendo aisladas con serios límites para estudiar, formar una familia, etc. (Valdés 2014:28)

“La OIT señala que esta modalidad de trabajo doméstico conlleva situaciones de riesgo de explotación y maltrato, puesto que la trabajadora está bajo el dominio y alcance de la dinámica del hogar de la empleadora las veinticuatro horas del día. La proporción de trabajadoras del hogar que trabaja más de ocho horas diarias es muy alta. Además, no existen estudios que describan las características del alojamiento y alimentación que reciben las trabajadoras del hogar como adentro en la práctica, lo cual se agrava con el silencio de la Ley de Trabajadores del Hogar que no define estándares mínimos al respecto, sólo se refiere que la habitación y alimentación se definen según el “nivel socio económico” de la empleadora. (Valdés 2014: 28)

G. El caso del Programas Juntos

En “Pueblos Indígenas & Programas de Transferencias Condicionadas: Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades indígenas andinas y amazónicas del Perú” (Correa y Roopnaraine 2013:92), surgen interrogantes sobre las particularidades que se encontraron en el trabajo del Estado en contextos indígenas. El programa Juntos llega a muchas comunidades indígenas que se encuentran bajo la línea de pobreza extrema pero entre los aspectos a mejorar, explica este estudio,

que hay elementos no incorporados que muestran la necesidad de un enfoque intercultural, de trabajar sobre la situación de las mujeres, las dinámicas familiares y la violencia familiar, así como un mayor diálogo entre medicina tradicional y la atención que se da en los centros de salud.

Según el estudio, todavía existe una brecha en materia lingüística e intercultural. Las personas contratadas como operadores no cuentan con experiencia intercultural suficiente y valoración de las diferencias culturales. El estudio recomienda la importancia de “capacitar al personal que trabaja en zonas indígenas con el fin de mejorar su sensibilidad cultural” (Correa y Roopnaraine 2013:94).

En el mismo estudio se concluye con una serie de áreas críticas orientadas a responder a “...los principales retos de implementación encontrados en las comunidades estudiadas” (Correa y Roopnaraine 2013:94). Éstos muestran aspectos de la discriminación de género y racial/étnica que sufre la población indígena y las mujeres indígenas en particular.

Es preciso recordar que Juntos es un “programa estatal de transferencias condicionadas” cuya utilidad se encuentra en mejorar niveles de salud, nutrición y educación, y su éxito radica en que sus objetivos sean comunicados de manera adecuada, para que puedan ser comprendidos por los grupos de interés locales. Aquí son importantes los roles de las autoridades comunales (elegidas por asamblea comunal), así como los de las autoridades tradicionales

(según su reconocimiento en la comunidad o pueblo como ser el más anciano, por ejemplo). El estudio señala que el cumplimiento de las condicionalidades del programa no se interpretan “desde el principio de corresponsabilidad basado en derecho y deberes” (Correa y Roopnaraine 2013:25) sino como obligación, agradecimiento o pago de deuda en el marco de una relación de reciprocidad con el Estado. Por lo tanto, dependiendo de cómo se le entienda es visto como una propina, pago, ayuda o deuda. Esta situación desvirtúa los objetivos del programa al reforzar relaciones clientelares con el Estado y no aporta al desarrollo de una ciudadanía con derechos y deberes. En síntesis, no estaría empoderando a sus beneficiarias y beneficiarios.

Concretamente el personal público asociado al Programa Juntos, ha impuesto requisitos adicionales extraoficiales, aunque éstos han sido aceptados en ámbitos comunales. Por lo que el estudio recomienda además de indicar los objetivos del programa, también señalar las prácticas que no avala

Por otro lado, en el rubro de los objetivos del programa, en educación, se encontró que en general aumentó el número de niñas que va a la escuela, no obstante, si la familia tuviese que elegir solamente mandaría a los varones debido a que el dinero que les da el Programa Juntos no alcanza. Tampoco se han implementado en estas zonas programas de educación intercultural bilingüe (Correa y Roopnaraine 2013: 94).

En salud, el idioma usado en los centros de salud enfrenta a las mujeres a situaciones de discriminación que no respetan su dignidad y costumbres: “el miedo a lo desconocido, la incomodidad, la vergüenza a ser revisadas por extraños, así como la ausencia de medicina tradicional” (Correa y Roopnaraine 2013: 65).

En cuanto a la Violencia contra las mujeres, el aumento de la autoestima de las beneficiarias del Programa Juntos, se refleja en mayor participación en la toma de decisiones tanto en el hogar como en la comunidad, sin embargo la violencia doméstica es una práctica latente que se hacía visible cuando las madres debían dejar el hogar para asistir a actividades relativas al programa. Por ello es importante para los programas tomar en cuenta los cambios de comportamientos en los hombres, aunque éste se encuentre enfocado solo en las mujeres (Correa y Roopnaraine 2013:80).

La necesidad de “Brindar acompañamiento familiar a los hogares liderados por madres solteras, monolingües, analfabetas, viudas o mujeres con pocos parientes en la comunidad. Estos son los perfiles que enfrentan mayores dificultades para cumplir con las corresponsabilidades establecidas por el programa.” (Correa y Roopnaraine 2013:94).

En cuanto al emprendimiento económico el programa castiga a las familias que a través de algún emprendimiento económico logran acumular capital que los saque de la pobreza extrema, por ello se están promoviendo acciones o

programas complementarios en el ámbito productivo, para contrapesar el auto-inhibimiento laboral por el miedo a no ser considerado por la colectividad como pobre. Esto puede generar una situación perversa en la búsqueda de salidas de la pobreza para la población indígena.

Impartir educación financiera a los usuarios/as de las comunidades indígenas: uso del cajero, funcionamiento del sistema bancario, importancia del ahorro, monitoreo de cuenta. Para ello se deberán coordinar acciones con el MIDIS y con el Banco de la Nación

1.2 Preguntas planteadas y metodología del trabajo de tesis

En base a esta revisión de literatura especializada formulamos la siguiente pregunta y sub-preguntas de investigación:

Pregunta Principal:

¿En qué medida el Estado toma en cuenta e incluye las necesidades de las mujeres indígenas en la Política de Igualdad de Oportunidades y su instrumento principal, el Plan de Igualdad de Género entre hombres y mujeres?

Preguntas Secundarias:

¿Qué aspectos de la identidad, problemática y demandas de las mujeres indígenas no toma en cuenta el Estado peruano?

¿Cuáles son los presupuestos o argumentos en la Política de Igualdad de Oportunidades sobre la desigualdad que afecta a las mujeres? ¿Cómo estos argumentos y presupuestos consideran o no las posiciones y perspectivas de las mujeres indígenas?

Hipótesis:

El Estado utiliza un enfoque de igualdad de oportunidades que no considera la interseccionalidad de las categorías de género y raza/etnicidad. Por ello no responde a las diferentes dimensiones de exclusión/ discriminación que sufren las mujeres indígenas.

Justificación:

Si bien el Estado peruano reconoce en algunos aspectos de su institucionalidad, la existencia y legitimidad de actores indígenas que representan sectores importantes de la sociedad civil, el surgimiento del movimiento indígena como sujeto político no logra todavía un reconocimiento pleno por parte del Estado Peruano. Tampoco los actores indígenas son considerados suficientemente en los procesos de elaboración de políticas públicas en general, siendo limitado su reconocimiento a algunos temas como la consulta previa. Dentro de los indígenas las mujeres indígenas se encuentran en una situación de mayor exclusión y discriminación como lo demuestran las pocas estadísticas que existen para dar cuenta de su situación.

Analizar el enfoque del Estado y sus políticas, ubicar las desventajas específicas de las mujeres indígenas según su ubicación en los sistemas de poder en nuestra sociedad (interseccionalidad), a nivel político, social como económico nos puede ayudar a identificar los factores de su exclusión/discriminación.

Objetivo

Determinar las dimensiones de la discriminación/exclusión de las mujeres indígenas en el marco de la política de igualdad de oportunidades del Estado Peruano

Marco Teórico

En el marco teórico de esta tesis se utiliza el “Enfoque de Políticas de Bienestar e inclusión” y su discusión. Asimismo, se analiza el enfoque de igualdad de oportunidades planteado por el Banco Mundial frente al enfoque de “Derechos” planteado por la CEPAL y finalmente, se utiliza el enfoque “Interseccional” para distinguir los diferentes tipos de barreras que enfrentan las mujeres indígenas en los sistemas de poder (sexo/género, raza/etnia y de clase/socio económico).

Diseño Metodológico

Esta tesis presenta la situación de las mujeres indígenas desde diversos aspectos. Posteriormente analiza el contexto, principios, argumentación de la política de igualdad de oportunidades (Ley e instrumentos) que es el instrumento central propuesto por el Estado frente a la discriminación.

Seguidamente realiza un análisis formal de la política de igualdad de oportunidades, señalando los límites de la política estatal al mirar la experiencia del sujeto político "MUJERES INDÍGENAS".

El análisis formal de la política se hará tomando en cuenta dos herramientas:

- 1- Un análisis de la política pública basada en el paradigma de la interseccionalidad.
- 2- El discurso y las demandas expuestas por la ONAMIAP (Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú), una organización nacional de mujeres indígenas peruanas que ha surgido en el espacio público desde mediados de los años 2000. La ONAMIAP será asumida como representante del sujeto político mujeres indígenas.

2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: POLÍTICAS DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DESIGUALDADES DE GÉNERO Y ETNICIDAD

Existen diferentes tendencias para enfocar la desigualdad en los países de Latinoamérica, dos planteamientos ejemplificadores son los de la CEPAL y del Banco Mundial. El Estado peruano cuenta con un marco de igualdad cuyo instrumento de política pública se enfoca en la igualdad de género, sin embargo, hay que tomar en cuenta que los avances en estos derechos han estado orientados a la mejora de condiciones en el balance de los espacios público y privado y las oportunidades que existen para las mujeres, pero frente a una población en situación de exclusión como la indígena las necesidades de las mujeres indígenas no son respondidas.

Las organizaciones de mujeres indígenas y sus agendas se configuran en un sujeto político en ciernes y pugnan por un espacio propio en los espacios de participación y decisión. Se busca mostrar cómo el Estado no las “ve” desde su marco para la igualdad al no incorporar o responder a las necesidades que ellas, como sujeto político, plantean en sus agendas.

2.1. Ventajas y desventajas del enfoque de Igualdad de Oportunidades

A. Marco de la Igualdad y la Igualdad de Oportunidades

Se recogen los planteamientos de partida de la Comisión Económica para América Latina - CEPAL, aunque no es el referente más cercano para el Estado peruano resulta importante como punto de vista referencial para Latinoamérica, en la medida que demuestra preocupación por temas como la igualdad, el acceso a recursos y la estabilidad macroeconómica frente a la Crisis Financiera Mundial.

Es en base a la “igualdad de derechos” que la CEPAL plantea un posicionamiento para la igualdad, donde reconoce su importancia a fin de fortalecer los pactos sociales y fiscales en las sociedades. Esto está vinculado a la búsqueda de mayores oportunidades para quienes menos tienen y lograr un mayor efecto redistributivo donde los Estados garanticen umbrales de bienestar. CEPAL encuadra su planteamiento de la igualdad en el marco democrático con los espacios de deliberación y participación ciudadana donde se “...forje una voluntad política para avanzar hacia una mayor igualdad.” (CEPAL 2010:14). Esto se traducirá en el acceso a campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social. Esta mirada busca ponerle límites a la desigualdad en el acceso.

Sobre la definición de igualdad, CEPAL la relaciona con la vulnerabilidad social y, luego de la Crisis Financiera Mundial, con una necesidad de proteger a los ciudadanos/as de la volatilidad de la economía externa. Para lograr esto plantea la necesidad de nivelar el campo de juego y de políticas en varios frentes que eleven los niveles medios y agregados de productividad e ingresos. (CEPAL 2010:12)

CEPAL trata la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe desde “...las profundas brechas en el poder, el patrimonio, el reconocimiento y las redes de relaciones que marcan nuestras sociedades desde siempre y, sobre todo, las brechas entre la manera en que las personas se insertan en la estructura productiva y laboral de la sociedad, que reproducen tantas otras brechas” (CEPAL 2010: 44)

La desigualdad se expresa ahora en una mayor segmentación de la calidad de los servicios, asimetrías de información y una mayor segmentación territorial, situación que ha multiplicado las desigualdades sociales en todas las esferas en la mayoría de países de Latinoamérica durante las últimas tres décadas. Esta situación se ha visto exacerbada por la protección social y la educación debido a los arreglos entre “Estado, mercado y familia” teniendo como consecuencia un aumento de las brechas. “Sin duda, los esfuerzos en el área de la política pública, redoblados en la década que termina a fin de reducir la pobreza, ampliar el acceso a la educación y la capacitación y, más

recientemente, mitigar la vulnerabilidad social, son respuestas frente a esta evaluación crítica.” (CEPAL 2010: 44)

El Banco Mundial también reconoce el problema de la desigualdad como el principal en América Latina, y expresa que: “...sigue siendo la región más desigual del mundo”. Esto ha resultado en un agrio e inconcluso debate sobre el rol del Estado: ¿debe redistribuir riqueza o debe proteger la propiedad privada? En lo que no existe desacuerdo es en la necesidad de proveer a todos los latinoamericanos las mismas oportunidades, como una cuestión de justicia social, o como un llamado al esfuerzo personal. Mientras que la igualdad es controversial, dicen sus expertos, la equidad cuenta con apoyo unánime a lo largo del espectro político” (World Bank 2010:26).

Según el texto consultado del Banco Mundial, se está en busca de un punto dónde se puedan acordar políticas que ayuden a la solución de la desigualdad y prioricen el enfoque de equidad. Este enfoque busca soluciones desde la igualdad de oportunidades, igualando el acceso a los servicios básicos. “Aunque no es materia directa de este informe, el Índice de Oportunidad Humana (IOH) hace posible re-dirigir la política social hacia la equidad (donde hay consenso) y no tanto hacia la igualdad (donde no lo hay)...” (World Bank 2010:26). El texto se desliga así de un enfoque desde la igualdad, optando por una alternativa más pragmática.

Si bien estos enfoques tienen diferencias importantes, coinciden en la importancia del acceso a servicios básicos y a generar situaciones de mayor igualdad de oportunidades para cerrar las brechas de desigualdad en América Latina. La CEPAL, a diferencia del Banco Mundial, plantea la necesidad del desarrollo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y de implementar un: "...conjunto de políticas económicas que se apliquen con visión de largo plazo en el ámbito productivo, laboral, territorial y social, que procuren no solo la igualdad de oportunidades, sino también reducir las brechas en materia de logros efectivos..." (CEPAL 2010:11)

B. La definición de los alcances de la igualdad y la igualdad de oportunidades

Para la CEPAL la igualdad tiene dos dimensiones, una referida a la "abolición de los privilegios y la consagración de la igualdad de los derechos de todos los individuos, cualesquiera sean sus orígenes y condiciones de género, nacionalidad, edad, territorio y etnia". Esta dimensión está contenida en los marcos de derechos y en el espacio público donde se ejercen. La segunda dimensión es " la distribución de recursos en la sociedad, que permite que todos los miembros ejerzan efectivamente sus derechos..." y "... remite a la justicia social y a una estructura socioeconómica y política que la promueva." (CEPAL 2010: 42)

La CEPAL va más allá explicando que "La igualdad en la estructura socioeconómica hace pensar necesariamente en la estructura productiva. Nos referimos principalmente a la inserción en el sistema productivo mediante el trabajo, para lo que es fundamental lo que ocurre con la economía, el sistema productivo, su distribución territorial y su capacidad para generar empleos de calidad." El documento de la CEPAL plantea que para cumplir este reto es "fundamental un rol más activo del Estado" donde "...el gasto social debe verse como inversión social en capacidades humanas y oportunidades productivas." (CEPAL 2010:42)

Para el Banco Mundial el concepto de Igualdad de Oportunidades está basado en la noción que toman de la palabra "fairness" que la equiparan con Igualdad de Oportunidades donde hay que buscar que todos tengan la oportunidad de acceder a los bienes y servicios básicos aunque las circunstancias y posibilidades de los Estados a veces no lo permiten.

El enfoque de Igualdad de Oportunidades que plantea el Banco Mundial implica acceso universal a bienes básicos y a servicios como agua limpia, nutrición básica, servicios de salud, educación básica y derechos ciudadanos como primer paso para la justicia (justice and fairness). Para los países en desarrollo este acceso será parcial y se asignan de formas diversas y no necesariamente con un criterio de igualdad.

Hacen énfasis en que:

“An equitable development process should seek to ensure that the opportunity for children to access these key goods and services is not correlated with circumstances that are beyond their control, such as gender, parental background or ethnicity.” (World Bank 2010:30)

Para medir el avance de la provisión de estos servicios, el Banco Mundial ha desarrollado el Índice de Oportunidad Humana (Human Opportunity Index – HOI). Mide cuánto le falta al país para proveer acceso universal a bienes básicos y derechos. Plantean que el acceso a estos no debe depender de variables que llaman “circunstancias”, que son características personales, de la familia o la comunidad frente a las cuales los niños/as no tienen control y que (por razones éticas) no deben ser motivo para que no se les provea de estos bienes y servicios. (World Bank 2010: 30)

Luego relaciona las oportunidades, las cuales no deben estar asignadas en base al género, la etnicidad, la nacionalidad, trasfondo social de los padres y religión. Las oportunidades no deben estar atadas a estas características y no deben perjudicar a ningún grupo social. Tener oportunidad significa que las personas pueden escoger y buscarse la vida que prefieran.

“...having access to key goods and services that are fundamentally important for a person to lead a dignified life in modern society...” (World Bank 2010:31)

Desde el punto de vista del Banco Mundial los bienes y servicios básicos serán una inversión por parte de las personas ya que podrán expandir sus horizontes y afectarán resultados para sí mismas, dentro y fuera del mercado. Entonces

invirtiendo en estos bienes y servicios, el Estado aumenta el valor de su capital humano.

El acceso y uso de los bienes y servicios básicos es enfocado desde los niños y niñas para quienes la sociedad debe asegurar el uso y acceso al servicio, de la educación, por ejemplo: "...If this is a basic service, society must ensure that the child uses the service, which might entail not only having a school nearby, but also maintaining schools at a level of quality sufficient to convince parents that it pays to send their children to school, educating parents on the benefits (economic and otherwise) of education, or enforcing attendance." (World Bank 2010: 31)

Sobre la construcción del índice, el Banco Mundial nos muestra la importancia de analizar hasta dónde se avanzó, y cuál es la cobertura relativa para diferentes poblaciones en una sociedad, a fin de mostrar el caso de la exclusión de poblaciones del acceso y uso de bienes y servicios. En otras palabras, el IOH es la cobertura corregida por la equidad. En teoría, el índice puede aumentar cambiando las circunstancias de las personas (efecto de composición), aumentando el servicio a todos/as (efecto de escala), o distribuyendo el servicio de una forma más justa (efecto de equidad). El IOH mide la tasa de disponibilidad de los servicios que son necesarios para progresar en la vida (como por ejemplo, el agua potable), descontando o "penalizando" la tasa por cuán injusta es la distribución de esos servicios entre la población. Así, dos países que tienen la misma cobertura pueden tener

distintos IOH si los ciudadanos/as que no tienen el servicio son todas mujeres, o todos indígenas, o todos tienen un alto número de hermanos/as o, en términos generales, comparten una circunstancia personal que no esté bajo su control. (World Bank 2010:21)

El elemento de la inserción en el sistema productivo (CEPAL) y en el mercado (Banco Mundial) nos muestra la importancia de este elemento para cualquier grupo o sector de la sociedad. Además también, clarifica la necesidad de políticas estatales que reduzcan las brechas existentes en las sociedades latinoamericanas.

Este debate y la opción que los Estados toman frente a éste y las políticas que implementan para responder a las necesidades de los grupos poblacionales que se encuentran en situación de pobreza y/o pobreza extrema, son vitales para entender la situación y las demandas de estos grupos y de las mujeres indígenas en particular.

C. Incorporando la demanda de la igualdad de género

Para incorporar en el debate de igualdad el elemento de género/sexo se debe partir de las demandas de las feministas desde el siglo XIX y cómo se definieron desde las fórmulas del liberalismo y la defensa de los derechos individuales de las mujeres. También se debe considerar la preocupación por superar la dicotomía público privada que ellas se plantean para el Estado

moderno y en cuyo marco se dan muchas de las luchas feministas para que los estados y las sociedades asuman su demanda de igualdad de los sexos, primero, y luego de igualdad de género.

Los enfoques comunitaristas coinciden con las feministas en una crítica al espacio privado porque no era regulado desde el espacio público; al contrario de los liberales que le daban un valor grande al espacio privado en su defensa de los derechos individuales "Liberals were far more likely to defend private spaces against public regulation, and much less likely to regard the household as a place of confinement..."(Phillips 1996:30) El problema surge en la no intervención del Estado que dejaba "desprotegidas" a las mujeres que dependían de la entrada de los hombres al mercado para subsistir. Por otro lado el pensamiento socialista (precursor de los Estados de Bienestar) desconfiaba del espacio privado coincidiendo en sus críticas con el feminismo."Socialists, by contrast, tended to distrust privacy as inherently individualistic and limiting, and in their celebration of collective activity and socialised production, they were considerably more disparaging of domestic life." (Phillips 1996:30)

Entender este proceso de debate en el desarrollo de las demandas del feminismo al Estado es importante porque está atravesado por un planteamiento relevante a este trabajo sobre la igualdad de las oportunidades. Phillips, teórica feminista plantea: "The difference between the two traditions has sometimes been theorized as a difference between pursuing

equality of opportunities and achieving equality of outcomes: liberalism typically focusing on removing the legal constraints to free up equality of opportunities; socialism typically addressing the structural conditions that are necessary to substantial equality. But in its origins, at least, the difference stems as much from the liberal defense of private spaces and the socialist critique of private confinement." (Phillips 1996:30-31)

Lo que nos muestra Phillips (1996) es el énfasis de cada corriente, uno referido a la búsqueda de la igualdad de oportunidades (liberales) y el otro a conseguir la igualdad en los resultados (socialistas). Interesantemente y salvando las distancias se percibe esta dicotomía en los planteamientos de la CEPAL y del Banco Mundial. La CEPAL con una posición más estructuralista y que busca asegurar resultados en la forma de derechos y condiciones de igualdad y el Banco Mundial con otra posición que busca igualar el terreno lo mejor posible (igualdad de oportunidades) a través de metas muy concretas y sobretodo sustentadas en lo agendable desde los Estados (tanto política como económicamente) y otras entidades con posibilidad de influir las sociedades de Latinoamérica.

En estos procesos es importante entender cómo es que se formulan y moldean, las demandas del feminismo. La autora afirma que la preferencia de los/las socialistas por lo público, lo colectivo, generó una afinidad con el feminismo en la desconfianza en el espacio privado, aunque las feministas no estaban de acuerdo con el socialismo en que la emancipación viniera

automáticamente para las mujeres con la producción socializada. Entre los 50s y 60s, menciona la autora, las demandas venían desde la crítica al trabajo doméstico, lo repetitivo de este tipo de trabajo y la crítica a la familia nuclear (donde las mujeres dedicaban su vida a esposos que las despreciaban e hijos/as que las dejarían de lado al independizarse).

En los 90s, la preocupación de las mujeres fue tener que hacer malabares para enfrentar la doble carga del trabajo pago y de las responsabilidades del cuidado que caían en sus manos. Los hitos, para las feministas, han sido establecer alternativas sostenibles a la familia nuclear, el aumento del trabajo pagado para las mujeres, el desencanto de la combinación del trabajo pagado de tiempo completo y guarderías repletas con personal mal pagado, esto último en los regímenes socialistas. (Phillips 1996)

Entonces, el programa estatal feminista por excelencia ha sido la reorganización del empleo pagado, mejor pensión por maternidad o paternidad, más trabajo de tiempo parcial para hombres y mujeres y más flexibilidad en los patrones de empleo para que padres y madres puedan dividir mejor su tiempo entre el cuidado de los hijos/as y el trabajo. (Phillips 1996)

Estas demandas se tradujeron en diversas fórmulas trabajadas desde los Estados de Bienestar donde las relaciones Estado, mercado y las dimensiones estratificadoras de la provisión social se pueden modificar para incorporar las

relaciones de poder al interior de las familias y la organización social del cuidado y el trabajo doméstico. (Orloff 1993)

Los derechos civiles o la dimensión de desmercantilización del trabajo (decommodification) implican que el status ciudadano no se puede considerar neutral en términos de género, elemento que también plantea Phillips (1996). Además los derechos civiles y políticos todavía no son completamente asequibles a las mujeres. Hay que considerar en esta dimensión las leyes de familia y prácticas legales vinculadas a personería legal, integridad del cuerpo en el contexto de la provisión social.

Orloff (1993) trabaja la incorporación de las relaciones de género a la provisión social del Estado de Bienestar y como es que se traducen las demandas de género para lograr una igualdad entre hombres y mujeres:

-Las fórmulas de desmercantilización del trabajo no aplican totalmente a las mujeres trabajadoras, porque están ignorando a las que hacen trabajo del cuidado (care work) y trabajo doméstico (domestic labor).

-La dimensión del acceso a trabajo asalariado (paid work), nos da la idea de hasta qué punto las mujeres, sobre todo las casadas y las madres, tienen asegurado el empleo que es una fuente significativa de poder económico y político.

-La dimensión de la capacidad de las mujeres para formar y mantener hogares autónomos permite la investigación de hasta donde las mujeres tienen la libertad de casarse y mantenerse casadas independientemente de la necesidad del apoyo económico.

- Esto nos permite ver hasta qué punto el sistema de beneficio social refuerza la imagen de mujeres como cuidadoras, trabajadoras del hogar y en segundo lugar como sujetas asalariadas (ordinary wage earners).

Como resulta de los trabajos como los de Orloff sobre los regímenes de bienestar y las políticas sociales, se evidencia que por lo general los esquemas de políticas públicas no toman en cuenta los roles diferenciados de género en su forma de organizar la protección social. Paradójicamente, en los casos de políticas como el Programa Juntos donde si se considera el rol de género tradicional de las mujeres como madres, la intervención estatal no permite empoderar a las mujeres como individuos en busca de autonomía económica y social.

2.2. Ley de Igualdad de Oportunidades en Perú: su marco, argumentación y alcances

La CEPAL señaló hace una década sobre la equidad (CEPAL, 2000): “Las fuentes de las desigualdades se encuentran en distintos ámbitos de la vida social y económica y, por lo mismo, las intervenciones en pro de la equidad

deben contemplar esta variedad de ámbitos (...) que tienen que ver con la igualdad de oportunidades al inicio y en las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo, con la igualdad de oportunidades para acceder al bienestar material, pero también para participar en las decisiones y en el espacio público, la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole”. En este marco, la igualdad de oportunidades en el momento de partida, requiere para ser efectiva a lo largo de la vida de las personas de una razonable igualdad de resultados, lo que remite nuevamente al principio de igualdad como principio rectificador a lo largo del ciclo de vida. (CEPAL 2010: 44-45)

La Constitución del Perú en su segundo artículo define la posición, el deber ser, para el país con respecto a la igualdad y enumera ámbitos en los que no debe haber discriminación en la nación.

“Artículo 2. Toda persona tiene derecho a: A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.

En el análisis que hace Cecilia Beltrán (2013) sobre el tema, nos hace notar que para que este principio sea efectivo:

"... es necesario que se adopten medidas para concretar una igualdad real o material, es decir, la comprensión del derecho a la igualdad desde una perspectiva más amplia, que no se limite a la sola prohibición al legislador de no emitir normas discriminatorias, sino que se dirija hacia

un objetivo constitucional mayor, cual es fortalecer la real igualdad...”: (Beltrán 2013:25-26)

Beltrán (2013), nos explica que el derecho a la igualdad se ha desarrollado y ampliado, desde el punto de vista legal con las acciones del Tribunal Constitucional para que no se discrimine desde el Estado donde se identifican dos dimensiones: “...la dimensión formal, que implica que el legislador, la administración pública y los órganos de jurisdicción no realicen diferencias injustificadas y la dimensión material, que implica el reconocimiento de la insuficiencia de los mandatos prohibitivos de discriminación y la necesidad de equiparar situaciones desiguales..” (Beltrán 2013:27) Según la autora estas serían las dimensiones formales y materiales de la igualdad en el Perú.

La dimensión material, nos explica, se amplía en una sentencia del Tribunal Constitucional que ella cita “no es otra que compensar jurídicamente a grupos marginados económica, social o culturalmente; persigue pues, que dichos grupos puedan superar la inferioridad real en la que se encuentran con acciones concretas del Estado” (Sentencia Tribunal Constitucional N°05652 del 6 de noviembre de 2008 en Beltrán 2013:27-28).

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres N° 28983 fue aprobada en el Perú el 16 de marzo de 2007. Según la autora, tiene la ley como “...objetivo central...constituir el marco normativo para el desarrollo institucional y de políticas públicas en todos los niveles de gobierno a efectos

de garantizar que mujeres y hombres ejerzan sus derechos a la igualdad, no solo formal sino también material...” (Beltrán 2013:28).

En la ley se determina la definición y, por ende, el ámbito del concepto de discriminación basado en sexo:

“Artículo 2°.- Del concepto de discriminación

Se entiende por discriminación cualquier tipo de distinción, exclusión ó restricción, basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano.”

Asimismo, se establecen los principios en que se basa la ley, entre los que se resalta el de reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la nación peruana y la “igualdad de oportunidades”, dentro de la que se toman en cuenta el reconocimiento de la equidad de género, la prevalencia de la concepción integral de los derechos humanos (orientado a todo el ciclo de vida de las mujeres) el respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica (para promover la inclusión social, la interculturalidad, el diálogo e intercambio en condiciones de equidad) y el reconocimiento de las generaciones (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas adultas, con discapacidad o grupos etarios más afectados con la discriminación).

Estos principios nos muestran los enfoques priorizados para orientar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el Perú.

“La Ley de Igualdad de Oportunidades se basa en los principios fundamentales de igualdad en su concepción integral, resaltando los derechos igualitarios de las mujeres a lo largo de su ciclo de vida, el respeto a la libertad, dignidad, seguridad y vida humana, y el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la nación peruana...” (PLANIG 2013:16)

En el Perú, los lineamientos y orientaciones que da la Ley de Igualdad de Oportunidades (LIO) se concreta en el Plan Nacional de Igualdad de Género para el período 2012 – 2017 (PLANIG), ya no llamado de oportunidades. Este Plan delimita y concreta las acciones del Estado para conseguir cerrar las brechas de género en el país. Este plan es elaborado por el Ministerio de la Mujer y las Poblaciones Vulnerables y es aprobado por el Consejo de Ministros (Poder Ejecutivo). Este detalle es importante porque este Plan es trabajado con todos los ministerios y orienta las acciones en todos los niveles del Estado, tanto el nacional, regional como municipal. Incluso sus contenidos fueron consultados con todos los niveles y sectores ministeriales del Estado, así como con la sociedad civil y la cooperación internacional. También se recogieron las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo.

“En total han sido 17 sectores, 25 Gobiernos Regionales, 7 organismos constitucionalmente autónomos y 19 organizaciones de la sociedad civil y públicos especializados que han participado activamente en su formulación.”(PLANIG-2013:15)

El Estado peruano concreta el mandato de expresar la LIO como Políticas Públicas en el Plan de Igualdad de Oportunidades “...cuyo Artículo N° 4, referido al Rol del Estado, establece la necesidad de implementar políticas

públicas bajo una perspectiva de género...” (PLANIG 2013: 12). El Plan es un “instrumento intersectorial y multisectorial” y el alcance del Plan debe considerar “...que este abarca a todo el Estado y la sociedad en su conjunto, lo cual configura un tramado denso de instituciones que deben asumir retos encaminados hacia la igualdad de género, premunidas de estrategias inter y multisectoriales enmarcadas en la reforma y modernización del Estado, donde la descentralización constituye una oportunidad para el avance en políticas para la igualdad de género.” (PLANIG 2013:12)

Sobre la estructura del Plan:

“... el Plan Nacional de Igualdad de Género desarrolla ocho objetivos estratégicos para alcanzar la igualdad de género en aquellos ámbitos en los que la desigualdad perjudica...para los que se establecen 60 resultados de política respecto de los cuales tienen responsabilidad distintas entidades del sector público: Ministerios, Gobiernos Regionales y Locales, Organismos Constitucionales Autónomos, entre otros.” (PLANIG2013:12-13)

Define su ámbito respecto a la igualdad entre hombres y mujeres y los “aspectos” que considerará o priorizará, “...La Igualdad entre mujeres y hombres es un principio jurídico universal reconocido en convenios internacionales. El principio hace referencia a los derechos y responsabilidades que como seres humanos tenemos todas las personas, lo que implica dar las mismas condiciones, trato y oportunidades sin distinción de clase, sexo, edad, creencias, etnia o cultura.” (PLANIG 2013:16)

El marco internacional de protección de derechos de las mujeres al que se refiere el PLANIG, o bajo el que se enmarca, es la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer–CEDAW. En el PLANIG se recogen las observaciones y recomendaciones al Perú emitidas en el VI Informe Perú, específicamente:

“12.- El Comité observa con preocupación que si bien en la Convención se hace referencia al concepto de igualdad, al hablar de sus planes y programas, el Estado Parte emplea el término equidad de tal manera que se podría interpretar que son sinónimos.

13.- El Comité pide al Estado Parte que tome nota de que los términos “equidad” e “igualdad” expresan ideas diferentes y que su uso simultáneo puede dar lugar a que se confundan los conceptos. La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de jure y de facto (formal y sustantiva) entre mujeres y hombres. El Comité recomienda al Estado Parte que emplee sistemáticamente el término “igualdad” en sus planes y programas.”(PLANIG 2013:16)

Es debido a esta observación que, “en el año 2005, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del entonces MIMDES, estableció que éste tenía rectoría en el “desarrollo integral de la mujer, fortalecimiento de la familia e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”, asimismo equiparó la equidad de género con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Más adelante, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (diciembre 2007) reconoce esta rectoría del MIMP al señalar que se la constituía en ente rector respecto a la igualdad de la mujer. La Ley de Organización y Funciones del ex MIMDES (octubre 2010), precisó que este Sector ejercía rectoría en “igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y desarrollo integral”. La actual Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

(enero 2012) establece que el MIMP es el ente rector en “...las políticas nacionales y sectoriales sobre la mujer.” (PLANIG 2013:16)

El PLANIG explicita los conceptos que ayudan a entender el enfoque que se aplica en el Plan, estos son el de Equidad de Género, la Igualdad de Género y expresa cómo aplicará estos conceptos:

“Equidad de género es la justicia en el tratamiento de varones y mujeres de acuerdo a sus respectivas necesidades. Implica el tratamiento diferencial para corregir desigualdades de origen a través de medidas no necesariamente iguales, pero conducentes a la igualdad en términos de derechos, obligaciones, beneficios y oportunidades.” (PLANIG 2013: 17)

La equidad de género es un concepto que se refiere a la distribución justa de las oportunidades, recursos y beneficios entre varones y mujeres, a fin de alcanzar su pleno desarrollo y la vigencia de sus derechos humanos. La equidad de género supone el reconocimiento de las diferencias, y la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos.

“Igualdad de género es la igual valoración de los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de los hombres y las mujeres. En una situación de igualdad real, los derechos, responsabilidades y oportunidades de los varones y mujeres no dependen de su naturaleza biológica y por lo tanto tienen las mismas condiciones y posibilidades para ejercer sus derechos y ampliar sus capacidades y oportunidades de desarrollo personal, contribuyendo al desarrollo social y beneficiándose de sus resultados.” (PLANIG 2013:17).

En el enfoque de género planteado por el MIMP en el PLANIG se establece una aproximación al debate entre igualdad, derechos humanos e igualdad de oportunidades y sus alcances:

“...se reconoce que la Igualdad no sólo se orienta al acceso a oportunidades, sino también al goce efectivo de los derechos humanos. El desarrollo con igualdad de género implica desmontar la cultura, los valores y los roles tradicionales de género que reproducen y mantienen la subordinación de las mujeres” (PLANIG 2013:18)

Este enfoque, interpreta las relaciones sociales como “...relaciones de poder en todos los ámbitos: económico, social, político y cultural. La división sexual del trabajo que organiza el orden de género separa el trabajo productivo del reproductivo de manera paradigmática y determina el lugar de mujeres y hombres en la economía. Esclarecer la forma en que estas relaciones perpetúan la subordinación y la exclusión de las mujeres limitando su autonomía, ayuda a comprender su influencia en el funcionamiento del sistema social y económico.” (PLANIG 2013:18).

Este énfasis que hace el Plan es relevante porque define las relaciones de género en una sociedad, como relaciones de poder y no como simples redes o espacios de producción y reproducción de la sociedad sino con diferencias entre los que se relacionan, donde unos, unas en este caso se encontrarán en desventaja.

El Plan plantea elementos que son importantes considerar en el análisis de la realidad para identificar las desventajas en la situación que se encuentran las mujeres en la sociedad.

“Desde el enfoque de género es necesario considerar el empoderamiento y autonomía de las mujeres, la división sexual del trabajo, la independencia económica, una vida libre de violencia, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres, la corresponsabilidad familiar de mujeres y hombres, la conciliación de la vida familiar y laboral y la paridad en la participación de la mujer en la toma de decisiones.” (PLANIG 2013:18)

Como se ha mencionado anteriormente, en este capítulo, las feministas aportan en el avance de los derechos de las mujeres en función a demandas que ellas canalizan para su plena inserción al espacio público, en particular en el mercado, como lo plantean Phillips (1996) y Orloff (1996).

Una de las principales demandas en la actualidad es la redistribución del trabajo del cuidado y del trabajo doméstico entre hombres y mujeres para que las mujeres tengan la misma oportunidad que los hombres de tener un trabajo remunerado y no tener que sufrir dobles jornadas, es decir trabajar y además realizar todas las labores en la casa o del cuidado de los niños y niñas y los adultos mayores. Un segundo tema íntimamente ligado a éste son los patrones de inserción laboral de las mujeres en el mercado.

Sobre las Políticas Públicas, el enfoque de género debe ser considerado por todas las políticas y medidas tomadas, desde el Estado, para garantizar

derechos. Esto se expresa en dos cosas, en primer lugar deben, estas medidas, contar con un enfoque de género y, en segundo lugar, debe haber políticas específicamente dirigidas a este objetivo de igualdad entre hombres y mujeres.

Sobre las medidas y estrategias que el PLANIG “considera necesario” implementar:

“El objetivo es asegurar igual participación de hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones, igual acceso y control de mujeres y hombres a las oportunidades, recursos y resultados del desarrollo, reducción de la pobreza para hombres y mujeres y mejoramiento del crecimiento económico y desarrollo sostenido en general.”(PLANIG 2013:19)

Sobre la transversalización del enfoque de género en las políticas, cabe decir que el MIMP tiene la competencia de la “...a) Promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas y privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado”. Decreto Legislativo N° 1098, Ley de Organización y Funciones- LOF del MIMP, Artículo 5° inciso a).- Ámbito de competencia.”

“...Transversalización del enfoque de género en las políticas públicas es el proceso de examinar las implicancias que tiene para hombres y mujeres cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas en todas las áreas y en todos los niveles. Permite hacer de las necesidades e intereses de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que hombres y mujeres se beneficien igualitariamente (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1997.)” (PLANIG 2013:13-14)

Esta función de transversalización es fundamental para erradicar las barreras de desigualdad entre hombres y mujeres en todas las acciones del Estado, pero al definirse que tiene que “promover y fortalecer” no se le está dando la fuerza necesaria a su función para que las otras entidades, ministerios, gobiernos regionales, entre otros consideren estas medidas o recomendaciones como principales en sus agendas.

Entonces la rectoría del Ministerio de la Mujer será en materia de igualdad y transversalización sin embargo la manera en que se logrará priorizarla en otros sectores y entidades, aún no queda claro.

“...En efecto, al aprobarse el presente plan, el recientemente creado Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP confirma y refuerza su rectoría en materia de igualdad de género y asume el desafío de fortalecer su actuación bajo un enfoque integral, que comprende un trabajo intersectorial e intergubernamental, orientado por este instrumento.” (PLANIG 2013:14)

2.3. El componente étnico en el marco de igualdad de oportunidades y el Plan de Igualdad de Género

La Constitución reconoce que las personas tienen derecho a no ser discriminadas en razón a su raza, origen e idioma y que el Estado debe garantizar la igualdad real y material (Beltrán 2013:25-26); en la Ley de Igualdad de Oportunidades (LIO) sus principios recogen el carácter pluricultural, multilingüe y multiétnico de la sociedad peruana.

La LIO establece que se deben remover los obstáculos que impidan ejercer el derecho a la Igualdad de Oportunidades y promover la participación económica social y política de las mujeres indígenas como grupo (en su artículo 6e), también plantea “promover” el acceso a la educación “promoviendo” el respeto y valoración de identidades culturales (6k) y por último especifica perfeccionar el sistema de estadística oficial incorporando datos desagregados por etnia (6m), todo esto indica que hay un cierto nivel de reconocimiento de los pueblos indígenas como grupo o sujeto de políticas y, por ende, de las mujeres indígenas a su interior.

Más aún con la recomendación de la CEDAW asumida por el Ministerio de la Mujer donde explicita que no debe confundirse equidad con igualdad y que debe haber una respuesta específica para la igualdad de género. Es así que el Plan de Igualdad de Oportunidades se enfoca al Plan de Igualdad de Género (PLANIG) orientándose específicamente a las brechas entre hombres y mujeres, sin que se implique necesariamente que automáticamente se daría una mayor atención a grupos específicos, con necesidades específicas, como el de las mujeres indígenas.

Tanto la LIO como el PLANIG se encuentran bajo la normativa internacional aprobada por el Perú en materia de igualdad de oportunidades e igualdad de género pero no menciona el Convenio 169 de la OIT como criterio marco para las poblaciones indígenas en el Perú, esto significa que no asume el marco relativo al componente étnico, la ley establece la no discriminación por esta

razón pero no reconoce la existencia de una población como tal con necesidades específicas como está planteado en el Convenio 169 en su artículo 5c.

“deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.” (OIT 2007:21)

En las brechas seleccionadas para la elaboración del PLANIG: Educación, salud, violencia de género, empleo y trabajo, medio ambiente y género, acceso a la identidad y toma de decisiones, participación política y ciudadana no hay la identificación de las mujeres indígenas como grupo y cuáles son sus necesidades específicas referidas a su condición étnica.

A pesar de que la ley lo establece no existe suficiente información de las mujeres indígenas como grupo y no se encuentran evidencias que muestren la preocupación de asumir a las mujeres indígenas como tal.

La organización de mujeres indígenas ONAMIAP tiene una preocupación sobre el tema de la información para que existan políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, recién se ha logrado que por primera vez se incluya una pregunta sobre la autoidentificación de los pueblos en los Censos Nacionales de Población y Vivienda. El componente étnico debería estar incorporado en los instrumentos estadísticos desde el año 2002 por mandato de la Ley 27778

que el 8 de julio del 2002 dispone que se incorpore en la ley de censos este artículo:

“Los Censos de Población y Vivienda deben incorporar variables del componente étnico para la identificación de las condiciones generales de los diferentes grupos étnicos, los cuales deberán estar representados en la Comisión Consultiva del Censo Nacional prevista en el artículo 5º”(INEI 2013)

Hasta este momento, los dos censos vinculados a la población indígena que se han realizado tomaron como población indígena únicamente a las comunidades andinas y amazónicas. Pero es recién en junio 25 del 2013, 11 años después de promulgada la Ley y a pedido de las organizaciones indígenas, que el INEI, en Resolución Jefatural N° 167-2013 ve conveniente crear un sistema de Estadísticas Étnicas para contribuir en el análisis, evaluación y diseño de políticas en el área social. El INEI sustenta que esto es posible porque los censos de comunidades han permitido “caracterizar a estos grupos según etnias”.

Este Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad (CTIEE), está integrado por los siguientes miembros: (INEI 2013)

- El Sub Jefe de Estadística, quien lo presidirá.
- Dos representantes del Ministerio de Cultura.
- Dos representantes de la Defensoría del Pueblo (en calidad de observador).
- Un representante del Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Un representante de la Universidad Católica del Perú.
- Un representante de la Universidad del Pacífico.
- Un representante de Culturas Indígenas del Perú.
- Un representante de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú.
- Un representante de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.

- Un representante del Centro de Desarrollo Étnico.
- Un representante del Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana.
- Un representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Un representante del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Este avance es saludado en declaraciones de la ONAMIAP a través de su página web mismas que plantean la importancia de contar con este tipo de estadísticas:

“Gladis Vila lleva la voz de las mujeres de ONAMIAP quienes consideramos que contar con estadísticas de etnicidad permitirá saber cuántos somos, dónde estamos y cuáles son las necesidades de nuestros pueblos indígenas, información necesaria para la creación de políticas públicas interculturales adecuadas a nuestra realidad. Es por eso que saludamos la creación de espacios valiosos como el Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad (CTIEE), del cual formamos parte.” (WEB ONAMIAP 2015)

Sin embargo, se necesita un mayor compromiso de los diversos actores: el Estado, la academia, las organizaciones indígenas y el INEI para contribuir a la autoidentificación de nuestros pueblos indígenas, obtener datos concretos y reales con los cuales elaborar políticas públicas interculturales y con enfoque de género.” (WEB ONAMIAP 2015)

Es clara la demanda de esta organización de mujeres indígenas por políticas públicas que respondan a las necesidades específicas de los pueblos indígenas. En el caso del PLANIG las brechas de género que se buscan enfrentar son: educación, salud, violencia de género, empleo y trabajo, medio ambiente y género, acceso a la identidad y toma de decisiones, participación política y ciudadana. En cada una de estas brechas la información no es

suficiente para enfocar acciones en mujeres indígenas e identificarlas como grupo respondiendo a sus necesidades como población.

Para el PLANIG, los sujetos son mujeres en situación de pobreza, mujeres rurales, e incluso con lengua materna indígena, pero no son reconocidas, ni identificadas como mujeres indígenas. En este sentido no es posible tener una idea clara de la dimensión étnica de la discriminación para las mujeres indígenas. En el caso del Comité Técnico del INEI llama la atención que los ministerios que están orientados a desarrollar las políticas vinculadas a la pobreza y las mujeres no participan de este grupo. Estos son el MIMP y el MIDIS.

2.4. Emergencia del sujeto político: Mujeres Indígenas en la lucha contra la exclusión y la desigualdad

El Convenio 169 de la OIT define como pueblos indígenas u originarios a aquellos que descenden de las poblaciones que habitaban el país desde la colonización o conquista antes del establecimiento de las fronteras actuales y que conservan sus instituciones o parte de ellas (art 1b), luego hace énfasis en su artículo 2 en que:

“2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.” (OIT 2007:18)

Es de este artículo que se define la importancia de la “conciencia de su identidad” o autodeterminación, autoidentificación como elemento fundamental para identificar a la población indígena. En ese sentido una población que se autodenomina, o se autoidentifica como indígena tiene la prerrogativa de serlo. En el Perú las organizaciones pertenecientes al movimiento indígena se autodenominan como tales y a esto se suma el reconocimiento de sus instituciones y organización en comunidades campesinas que son obvias y suficiente prueba de la existencia de las poblaciones indígenas en el país.

La población indígena en el Perú no se encuentra únicamente viviendo en comunidades. Los procesos migratorios han permitido que desde hace generaciones la población que puede considerarse indígena viva en las ciudades. Esta población indígena de las ciudades no es vista como tal por el Estado, aunque se ven afectadas por muchas de las desventajas que hacen que esta población deba superar mayores dificultades y barreras para salir de la pobreza.

A pesar de que existe un marco legal este no se expresa todavía en políticas públicas basadas en la suficiente información censal, y la que existe no es lo suficientemente inclusiva para recoger a toda la población indígena (censos de comunidades). Por ejemplo, la demora de 11 años para incorporar una pregunta sobre autoidentificación para los pueblos indígenas muestra cómo esta no es una prioridad para el Estado peruano, en este sentido el Movimiento Indígena en el Perú es un actor que pugna por influir en el Estado y que

todavía está exigiendo derechos que ya deberían ser universales para todos/as los/las peruanos/as.

El espacio desde el que las mujeres indígenas desarrollan su participación política es el Movimiento Indígena, aunque no es el único, su participación está dada, también, en el movimiento de derechos humanos y en el movimiento campesino de larga data. Sin embargo, para esta tesis se ha escogido el movimiento indígena porque es el espacio en que ellas se desenvuelven en relación a su identidad indígena y plantean sus agendas propias, como la de ONAMIAP y que no siempre son incorporadas en la agenda del movimiento indígena. Por esto, es importante entender cuál es la situación del movimiento indígena en el Perú para entender la posición en la que se encuentran las mujeres indígenas.

El Movimiento Indígena en el Perú tiene más presencia en el espacio público a partir del enfrentamiento entre indígenas y fuerzas del orden en Bagua y Utcubamba, el 5 de junio del 2009. Estos hechos fueron producto de un proceso que se inició con las medidas legales que tomó el gobierno peruano para fomentar la inversión. Estos decretos violaban el Convenio 169 de la OIT, e incluso uno de los decretos (1090) fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional debido a que las disposiciones sobre explotación y empleo de recursos naturales no eran delegables al poder ejecutivo (no podía ser decreto legislativo). El saldo de muertos en Bagua fue de 33 fallecidos, 23 policías y 10 civiles además de 200 heridos (Anaya 2009).

Debido a Bagua, se abrió un proceso de diálogo del gobierno con el movimiento indígena que no tuvo precedentes en el Perú. Se debatieron allí diversos aspectos, entre ellos demandas de los pueblos indígenas referidas a cómo piensan ellos su desarrollo y mecanismos que se necesitan para que se cumpla el Convenio 169 en varios puntos, principalmente el relacionado con la Consulta Previa Libre e Informada que establece éste. Como producto de este proceso se sancionó la Ley de Consulta Previa, en noviembre del 2011, que debía servir de marco básico para aplicar el Derecho de Consulta en el Perú.

Las organizaciones que fueron parte de este diálogo son la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana AIDSESP y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú CONAP por la Amazonía, la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería CONACAMI por la zona andina, desde los gremios campesinos y agrarios la Confederación Campesina del Perú CCP y la Confederación Nacional Agraria CNA. En este proceso se fortaleció la participación de las mujeres indígenas a través de liderazgos individuales y sus organizaciones. En este periodo se consolida la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú ONAMIAP, cuyo proceso organizativo se inició el 24 de junio de 1995 en un taller de mujeres indígenas en el contexto de la IV Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing (1995) y cuyo primer Congreso fue el 25 de noviembre del 2009, al poco tiempo de lo sucedido en Bagua y Utcubamba. ONAMIAP pasó a formar parte del grupo de organizaciones que negocian con

el Estado dentro de la coalición del Pacto de Unidad, que, aunque se ha mantenido como interlocutor del Estado, ha ido perdiendo fuerza en el proceso de negociación para la implementación de la Ley.

Cabe decir también que su interlocutor principal en el Estado ha sido el Vice ministerio de Interculturalidad que no cuenta con los recursos e influencia como el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura y Riego que deciden las políticas públicas en temas relacionados con la agenda del movimiento indígena, por ejemplo. Sin embargo a pesar de estos progresos los y las representantes del movimiento indígena todavía encuentran muchas dificultades y barreras en su interlocución con el Estado.

Dentro de este proceso del Movimiento Indígena, empiezan a visibilizarse las mujeres indígenas como sujeto político en el Perú, un proceso que para ellas lleva ya muchos años. Ellas han sido parte fundamental en la lucha por el reconocimiento que ha enfrentado el movimiento indígena en Perú.

El proceso de las mujeres indígenas viene desde los procesos y movilización con miras a Beijing 1995, como nos lo relata Montalvo (2012)

“Este proceso es clave para conocer y analizar el movimiento de mujeres indígenas porque ahí han estado muchas organizaciones y mujeres que están ahora en la representación pública o que tienen vocería en el movimiento de mujeres indígenas.”(Montalvo: 2012)

Para Montalvo (2012) en el proceso de las mujeres indígenas dentro del movimiento ha sido marcado con la interacción con movimientos de pueblos indígenas de otros países y otros movimientos de mujeres posibilitándoles “...un posicionamiento distinto, una interpretación de sí mismas y de las otras distintas...” (Montalvo 2012) Es así que se va construyendo un proceso identitario de las mujeres indígenas, como lo muestra el testimonio de Hilaria Supa sobre su participación en el proceso participatorio hacia Beijing en Argentina:

“En Argentina me impresionaron bastante las hermanas de Ecuador y Bolivia. Ellas siendo indígenas, saben leer y escribir, están mucho mejor capacitadas que nosotras. No sienten vergüenza de su identidad, más bien hacen respetar su derechos en su país.” En Hilos de mi vida: El testimonio de Hilaria Supa Huamán, una campesina quechua³, Willkamayu editores 2001.” (Montalvo: 2012)

En un trabajo elaborado el año 2011 y publicado el 2012 (Oxfam 2012) se trabajó la formación de las agendas de las mujeres indígenas en el Perú, en proceso realizado con organizaciones andinas y amazónicas regionales de Puno Ayacucho y Junín: La Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA), Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP), La Confederación Campesina de Mujeres – Central de Asociaciones de Mujeres Urbano Marginales de Puno (CAMUBP), Red de Regidoras de la Región Ayacucho (RRRA); de la Amazonía la Federación de Mujeres Asháninka, Nomatsiguenga y Kakinte de la Selva Central (FREMANK) y una federación

³ Que fue Congresista de la República en el periodo 2006 al 2011, y Parlamentaria Andina en el periodo 2011 al 2016.

nacional: la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP).

La formación y el desarrollo de estas agendas muestran cómo se van consolidando las demandas en sus luchas por el reconocimiento de sus pueblos y nacionalidades (Oxfam 2012) pero también el ingreso y afincamiento de las mujeres indígenas como sujeto político. Aunque no existe una organización que reúna todas estas organizaciones regionales, se encontró que hay temas comunes en las agendas de las mujeres que se reivindican como indígenas y como campesinas en este estudio. Entre los temas están:

- “La participación social y política
- El desarrollo de proyectos económicos y productivos para enfrentar la situación de pobreza y desnutrición, y mejorar la calidad de vida de los niños y niñas
- La lucha por sus recursos naturales
- La vigilancia ciudadana y la lucha contra la injusticia y la corrupción
- Demandas al Estado para la mejora en los servicios públicos del Estado: salud, educación. Se demandan espacios específicos para mujeres en los gobiernos locales y regionales
- La lucha contra la violencia de género en sus pueblos y comunidades
- El respeto por sus culturas y un desarrollo sin exclusión” (OXFAM 2012:61)

Este trabajo hace énfasis en que la principal reivindicación es el derecho a participar, un derecho que está lejos de estar implementado para las mujeres indígenas, tanto en sus espacios comunitarios, como en los locales, regionales y nacionales.

En el país existen dos organizaciones de mujeres indígenas reconocidas y que forman parte del Movimiento Indígena del Perú: FEMUCARINAP y la

ONAMIAP, ambas organizaciones tienen bases en la mayoría de regiones del país, incluyendo mujeres andinas y amazónicas. Para el desarrollo de esta tesis se ha elegido a la ONAMIAP que se reivindica como indígena, mientras que la FEMUCARINAP se autoidentifica como indígena, campesina entre otras identidades de las mujeres al interior de sus bases. El surgimiento de la FEMUCARINAP está ligado al movimiento campesino además del indígena, por lo que en su agenda se le da un peso especial al tema de la Soberanía Alimentaria.⁴

La capacidad de las mujeres indígenas de definir y conseguir el tipo de desarrollo que quieren está fuertemente influida por su exclusión de las organizaciones y de los espacios de toma de decisiones. Los límites en la participación al interior de las organizaciones mixtas siguen siendo un obstáculo para su influencia. Aunque existe el puesto de 'secretaria de la mujer' entre otros, las mujeres están marginadas numéricamente de la toma de decisiones y de la influencia en la política de la organización. A pesar de su creciente participación, la autoridad de las mujeres indígenas muchas veces no está reconocida igual a la de los hombres, y la exclusión de las mujeres solteras, viudas y de mujeres discapacitadas podría ser una barrera para su participación plena. En el contexto de la política electoral, los limitantes a la participación de las mujeres indígenas se basan en razones estructurales y legislativas, además de los factores socio-económicos y culturales.

⁴ Es importante hacer énfasis que para ambas organizaciones hay una distinción entre indígenas y nativas (FEMUCARINAP) y entre indígenas y amazónicas (ONAMIAP) como forma de afirmar las identidades de los pueblos indígenas de los Andes y de la Amazonia. En esta tesis cuando se habla de población indígena, pueblos indígenas, indígena se hace referencia a ambas identidades, salvo que se exprese específicamente lo contrario.

Las mujeres son las expertas en cuanto a sus problemas, ellas pueden identificar los elementos de un desarrollo más adecuado para sí mismas y explicitan un debate sobre los limitantes de este frente a su agenda de justicia social. El mito del desarrollo que dice que las mujeres indígenas son las más tradicionales y por ende tienen una relación conflictiva con este, sigue impactando negativamente en las mujeres indígenas (Barrig: 2006 en OXFAM 2012) y no permite que se les considere agentes de su propio destino. Como mujeres indígenas tienen una perspectiva única frente al desarrollo y la falta de legitimidad de sus voces previenen su participación real en la formación e implementación de políticas para este. (OXFAM 2012)

La Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú – ONAMIAP

Para este trabajo la ONAMIAP será el sujeto político en el que se basa este estudio para elaborar la agenda, demandas y ubicación de las mujeres indígenas en el Perú. No es la única organización de ellas, pero si la única organización de alcance nacional que reivindica su identidad indígena en primer lugar. La FEMUCARINAP, también cumple un rol muy importante en la emergencia de las mujeres indígenas como sujeto político pero reivindica, además de la indígena otras identidades y sus agendas (campesinas, comerciantes, etc.).

ONAMIAP surge en el proceso de negociación entre el Estado y el movimiento indígena post Bagua. Su fundación fue el 25 de noviembre de 2009, con el I Congreso Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú, donde se constituye legalmente la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú – ONAMIAP que cuentan con bases en 14 regiones y son 31 organizaciones base y fraternas⁵ que participan en procesos de incidencia pública a nivel nacional e internacional.

Cuadro de organizaciones de base y fraternas que conforman la ONAMIAP por Región.

	Organizaciones bases y fraternas	Región
1	- Federación Regional de Mujeres Indígenas de la Amazonia Norte del Perú - FERMIANP.	AMAZONAS
2	- Asociación de Mujeres de la Comunidad Campesina de Aija.	ANCASH
3	- Red de Comunicadores por la Educación y Defensa Ambiental - RECOEDA.	ANCASH
4	- Federación Departamental de Clubes de Madres y Mujeres de Ayacucho – FEDECMA.	AYACUCHO
5	- Red de Comunicadores Indígenas Quechuas de Ayacucho.	AYACUCHO
6	- Red de Jóvenes Ñoqanchiq.	AYACUCHO
7	- Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú - FEROCAFENOP.	CAJAMARCA
8	- Federación de Mujeres Campesinas de Anta - FEMCA.	CUSCO
9	- Asociación de Mujeres Campesinas del Cono Norte de Huancavelica – ASMUC.	HUANCAVELICA
10	- Federación Departamental de Comunidades Campesinas de Huancavelica - FEDECH.	HUANCAVELICA
11	- Federación de Mujeres Campesinas de Yauli - FEMUCAY.	HUANCAVELICA
12	- Federación Departamental de Club de Madres de Huancavelica - FEDECLUMA.	HUANCAVELICA
13	- Asociación de Jóvenes Indígenas de Moya - ASJOIM.	HUANCAVELICA
14	- Asociación de Familias Desplazadas por la Violencia en Ica - ADEFAD.	ICA
15	- Central de Comunidades Nativas de Selva Central - CENCOSEC	JUNIN
16	- Federación de Comunidades Nativas Campesinas Asháninkas - FECONACA	JUNIN

⁵ <http://www.onamiap.org/2010/08/organizaciones-bases-de-onamiap.html>

17	- Niños del Futuro – JATARI	JUNIN
18	- Asociación de Mujeres Artesanas de InkaHuasi	LAMBAYEQUE
19	- Organización Nacional de Mujeres Azucareras - ONMA	LAMBAYEQUE
20	- Comunidad campesina San Juan de Cañaris	LAMBAYEQUE
21	- Asociación de Comunidades Nativas del Alto Cachiyacu – ACONAALCA	LORETO
22	- Organización de Comunidades Indígenas de Mujeres Shiwilu - OCIDMUSHI	LORETO
23	- Asociación de Mujeres Rikchari Warmi.	PASCO
24	- Unión de Mujeres Empresarias y Ecológicas de Piura - UMEP	PIURA
25	- Asociación Distrital de Mujeres del Carmen de la Frontera - ADMUCAF	PIURA
26	- Asociación de Mujeres Indígenas de la Provincia de Melgar - AMUAME	PUNO
27	- Central de la Organización de Mujeres de Ilave - COMI	PUNO
28	- Federación de Mujeres Alto Andinas Sumaq Tikariq - FEMASUTIK Lampa	PUNO
29	- Organización de Jóvenes Indígenas del Collao Ilave - OJICI	PUNO
30	- Organización Regional de Mujeres Indígenas de la Región Ucayali – ORDEMI	UCAYALI
31	- Federación de Mujeres de los Pueblos Amazónicos de la Provincia de Atalaya - FEMUPA	UCAYALI

Ellas definen su misión:

“Somos una organización nacional de mujeres indígenas andinas y amazónicas del Perú que luchamos para el pleno ejercicio de nuestros derechos individuales y colectivos como mujeres y pueblos indígenas. Basadas en los principios de respeto y reconocimiento de nuestra diversidad, desarrollamos acciones dirigidas a fortalecer nuestras organizaciones de base, visibilizar nuestras propuestas y demandas e incidir en la agenda pública y ganar espacios de representatividad a nivel local, regional, nacional e internacional.” (WEB ONAMIAP 2015)

En congruencia con el movimiento indígena, la ONAMIAP tiene como primer punto de su agenda el tema de Territorio, el segundo tema es el de participación política que coincide con la investigación que realizó OXFAM (2012), los temas 3ero y 4to son salud y educación que también coinciden con los temas encontrados en el citado estudio. También se incorporó la lucha en contra de la violencia hacia las mujeres y/o violencia de género. Estos

muestran coincidencias en la agenda de diferentes organizaciones de mujeres indígenas.

Lo interesante de la ONAMIAP es que desarrolla una agenda no solo a nivel de tema general, sino que amplía cada tema mostrando su postura y prioridades de políticas públicas para cada uno de los planteamientos en su agenda. La Agenda de las Mujeres Indígenas de la ONAMIAP está publicada en su página web <http://www.onamiap.org>. A continuación se presenta un cuadro resumen:

Agenda de la ONAMIAP (resumen propio)

1.Tierra, territorio y cambio climático
Derechos de propiedad y posesión de tierras
Promover el ordenamiento territorial: zonificación ecológica económica, plan catastral y titulación
Garantizar cumplimiento de derechos colectivos
Adecuar ley de consulta al Convenio 169 y al PPII de la ONU
Reconocer comunidades campesinas y nativas como pueblos originarios
Armonizar leyes nacionales con estándares de derecho internacional de protección de derechos colectivos
2. Participación Política
Reforma de la ley electoral ya los que partidos no contemplan participación equitativa, paritaria o al menos una cuota del 30% como medida afirmativa y estratégica.
Forjar y capacitarnos en políticas orientadas a impulsar medidas que favorezcan la participación de las mujeres originarias en los diferentes espacios de representatividad local, regional y nacional
Replantear la ley de cuotas de género y para pueblos indígenas, incorporando mecanismos de alternancia para mujeres y jóvenes indígenas en la participación política
Escuela de formación socio política de mujeres y pueblos indígenas: Programas dirigidos al fomento de sus capacidades y empoderamiento de mujeres y jóvenes indígenas
3.Salud
Pleno acceso a los programas de salud que permitan incorporar los conocimientos y saberes de los pueblos indígenas.
4.Educación
Enseñanza en la misma lengua de la comunidad

Combatir el analfabetismo indígena y de mujeres indígenas
Oferta de Educación Intercultural Bilingüe (EIB)
Cobertura educativa es insuficiente.
Persiste en los pueblos la visión de que no es necesario de que alcancemos (mujeres) mayores niveles de formación ya que se considera que nuestro destino es el matrimonio o la convivencia
5. Eliminación de la violencia
Nuevas formas de violencia (diferentes)
Programa de lucha contra la violencia a nivel nacional... no tiene un enfoque intercultural, ni cuenta con un presupuesto adecuado.
Instalar en cada región y cada distrito Centros de Emergencia Mujer,
Creación de casas de refugio para albergar a toda mujer indígena violentada y articular las distintas instancias que tienen que ver con la problemática para trabajar y enfrentarla coordinadamente
Como parte de las acciones estratégicas necesarias para hacer frente a la violencia (se debe) incorporar en todos los centros de ayuda a las mujeres la participación activa de agentes comunitarios indígenas y ejercer la justicia indígena
6. Economía solidaria y sostenible
Elaboración de políticas que impulsen medidas dirigidas a lograr una economía sostenible con respeto a la naturaleza y el reconocimiento de los derechos y de los conocimientos y propuestas de los pueblos sobre sus formas de concebir el desarrollo
Impulsar microempresas lideradas por mujeres que contribuyan al mejor desarrollo de la economía sustentable
Crear fuentes de empleo en condiciones dignas para el desarrollo de la economía sostenible
Garantizar el respeto a nuestros productos tradicionales, nuestra vestimenta, nuestras costumbres, evitando la mercantilización y la folklorización de nuestra cultura y nuestras comunidades.”
Cumplimiento de los convenios internacionales y las leyes (y sus respectivos reglamentos) sobre medio ambiente para defender la Madre Tierra, el territorio, la autonomía, los derechos y bienes naturales

La igualdad de derechos y el acceso a servicios públicos son estrategias para superar la exclusión, como se observa en los planteamientos de la CEPAL (derechos) y el BM (acceso servicios) al inicio del capítulo. El Gobierno peruano ha optado con sus políticas sociales por una estrategia más cercana al

BM planteando políticas sociales que busquen el acceso a servicios, como el caso del Programa Juntos (Correa y Roopnaraine 2013). Al analizar la agenda de la ONAMIAP se encuentran temas que van más allá del acceso a servicios y que se refieren, más bien a derechos, como el acceso y control de recursos y la posibilidad de tomar decisiones e incidir en los temas que les afectan.

En este sentido la CEPAL, en su enfoque sobre la incorporación de las personas excluidas a la estructura productiva a través de políticas del Estado, coincide con necesidades más amplias que el acceso a servicios y apunta a cerrar las BRECHAS en la segmentación de la calidad de los servicios, asimetrías de información y segmentación territorial. EL Banco Mundial reconoce la existencia de la desigualdad también y busca soluciones más aceptadas por los Estados y por ello plantea la provisión de oportunidades buscando una mayor equidad y dejando la igualdad de lado. En síntesis la CEPAL apunta a proveer derechos y el BM a proveer oportunidades concretas como el acceso a servicios. El Estado peruano estaría más cercano al Banco Mundial pero, en la agenda de la ONAMIAP se observan varios temas orientados a tener acceso a derechos con los que todavía no cuentan los pueblos indígenas, menos aún las mujeres indígenas.

El enfoque del Estado peruano para la igualdad de género analizado en acápite anteriores de este capítulo se enfoca en ella por recomendación explícita de la CEDAW y se plasma en una herramienta (PLANIG) que busca la distribución de oportunidades, recursos y beneficios entre hombres y mujeres

pero no consideran otros elementos que son causas de estas brechas como la etnia/raza. Este instrumento toma en cuenta lo económico pero no con la profundidad que lo aborda la CEPAL que es necesaria para superar estas brechas que el PLANIG pretende cerrar.

El Estado peruano en su herramienta (PLANIG) prioriza temas muy importantes si se toma en cuenta, únicamente, las brechas de género. Estos temas son: la autonomía de las mujeres, la división sexual del trabajo, la independencia económica, la corresponsabilidad familiar, conciliación de la vida familiar y laboral y la paridad en la toma de decisiones. Sin embargo, en las zonas rurales donde la división sexual del trabajo se vincula con una necesidad económica y cultural, donde no hay encadenamiento suficiente al mercado y no hay empleos pagados suficientes para las mujeres o espacios urbanos donde las mujeres puedan ser contratadas en empleos rentables. Al final la alternativa más común de empleo para las mujeres indígenas, parece (no hay información suficiente) ser la de trabajadora del hogar, en las ciudades, con un salario mínimo sin derechos laborales obligatorios y sin la oportunidad de desarrollarse en su totalidad como personas (educación, familia, salud, etc.). Muchas mujeres indígenas están más atrás del punto de partida del PLANIG y necesitan un apoyo o políticas especiales para poder beneficiarse de un plan de este tipo.

Otro tema preocupante es la importancia que tiene la igualdad de género en la agenda del gobierno peruano, nos preguntamos que tanto están en el sector

del MIMP las posibilidades de cambiar condiciones para las mujeres indígenas. Al analizar la agenda de la ONAMIAP se observa que las soluciones de políticas para las mujeres indígenas están en otros sectores del Estado como a grandes rasgos se muestra en el siguiente cuadro, sectores sobre los que el MIMP tiene un rol de coordinador en lo que se refiere a igualdad de género y al no ser esta transversalización un mandato o un imperativo, depende de la voluntad y la agenda de los otros sectores. Algo parecido sucede desde el Vice Ministerio de Interculturalidad que tiene un rol coordinador en lo que se refiere a políticas indígenas

Agenda de la ONAMIAP y sectores que los tratan en el Estado peruano

1.Tierra, territorio y cambio climático	
Derechos de propiedad y posesión de tierras, ordenamiento territorial, adecuar Ley de Consulta (ONU OIT), titulación comunidades,	Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas
2. Participación Política	
Cuota electoral indígena de 30%, participación efectiva de las mujeres indígenas (niveles municipal, regional, nacional), mecanismos de alternancia que beneficien a mujeres indígenas	Poder legislativo, Ministerio de la Mujer y las Poblaciones Vulnerables
3.Salud	
Pleno acceso a los programas de salud que permitan incorporar los conocimientos y saberes de los pueblos indígenas.	Ministerio de Salud
4.Educación	
Enseñanza en la misma lengua de la comunidad, analfabetismo de mujeres indígenas, oferta mayor EIB (Educación Intercultural Bilingüe), acceso a educación superior	Ministerio de Educación
5.Eliminación de la violencia	
Nuevas formas de violencia (diferentes), programa de lucha contra la violencia con enfoque intercultural, Centro de de Emergencia Mujer accesibles a mujeres indígenas, Casa Refugio, incorporar estos mecanismos con la justicia indígena y a mujeres indígenas	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior Poder Judicial, Gobiernos Regionales y Municipales.
6.Economía solidaria y sostenible	

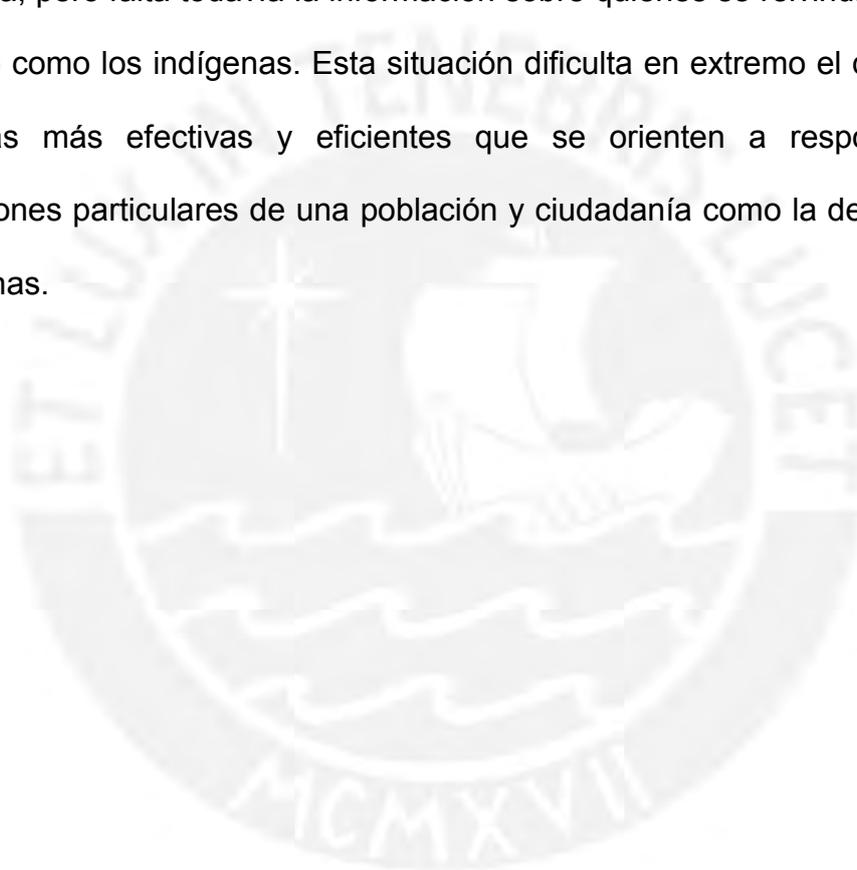
Elaboración de políticas que impulsen medidas dirigidas a lograr una economía sostenible con respeto a la naturaleza y el reconocimiento conocimientos y propuestas de los pueblos sobre sus formas de concebir el desarrollo, promoción de microempresas dirigidas por mujeres, fuentes de empleo en condiciones dignas, respeto a productos tradicionales y otros símbolos culturales, cumplimiento de convenios para proteger la madre tierra y bienes naturales	Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Trabajo, Ministerio de la Producción, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, etc.
---	--

En su relación con el Estado la lucha de las mujeres indígenas es constante para que las escuchen e incorporen sus demandas en las diversas políticas del Estado. Tienen dos interlocutores principales que son el MIMP y el Vice Ministerio de Interculturalidad (organismo del Ministerio de Cultura). Si bien han sido consultadas para la elaboración del PLANIG, en el cuarto capítulo se analizará cómo sus demandas no se expresan en este instrumento.

Al mirar la agenda de las mujeres indígenas se observa que sus necesidades no son responsabilidad únicamente de los Ministerios de la Mujer y de Cultura y se percibe una falta de interés para incorporar sus necesidades, en estos sectores que tienen otras prioridades. Esta falta de interés se expresa, también, en la carencia de información integrada sobre el componente étnico en el país por el INEI y de la ubicación geográfica de la población indígena más allá de comunidades rurales y nativas. Es diferente hablar de un censo para 300,000 habitantes de pueblos amazónicos que frente a casi 30 millones de peruanos/as parecen muy poco significativos numéricamente a preguntar qué lengua usan o usaron sus padres y cómo se autodefinen donde el número puede oscilar (de forma conservadora) entre 25 y 48 % (Trivelli 2005) de la

población del Perú. A esto se debe sumar la falta de información que existe sobre las mujeres indígenas como tales y a ser reconocidas como población sujeto de políticas.

En efecto hoy existe información relativa a mujeres rurales, mujeres en extrema pobreza, pero falta todavía la información sobre quienes se reivindican frente al Estado como los indígenas. Esta situación dificulta en extremo el desarrollo de políticas más efectivas y eficientes que se orienten a responder a las situaciones particulares de una población y ciudadanía como la de las mujeres indígenas.



3. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL: LA INTERSECCIONALIDAD EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el primer capítulo se han mostrado elementos de la situación de exclusión y discriminación de la población indígena y de las mujeres indígenas en especial. En el segundo capítulo se busca determinar cómo se encuentran planteadas las políticas de igualdad de oportunidades del Estado peruano finalizando esta parte con la concepción de las mujeres indígenas como sujeto político con un acercamiento a cuáles son sus demandas y agenda.

En el presente capítulo se exploran claves conceptuales y teóricas para analizar la exclusión y establecer cómo funcionan las divisiones sociales y la distribución del poder. Este marco teórico apunta a resaltar cómo dentro de estas divisiones se construyen las identidades y la forma en que los individuos son ubicados en categorías diferenciadas y con acceso diferenciado a los recursos. En este contexto se presentarán enfoques en base a la perspectiva de la interseccionalidad, que nos ayudarán a identificar la realidad de exclusión vivida por las mujeres indígenas del Perú. El capítulo terminará con una sección sobre la utilidad de esta perspectiva para el análisis de las políticas públicas.

3.1. Las divisiones sociales y la distribución del poder en la sociedad

Para Yuval-Davis (2006), las divisiones sociales tienen formas organizacionales, intersubjetivas, de experiencia y representativas. Se expresan en organizaciones e instituciones específicas, como leyes, agencias de Estado, sindicatos, organizaciones voluntarias, entre otras. Implican relaciones de poder y de afecto, tanto a nivel formal como informal. También existen, estas divisiones, en la forma en que las personas experimentan su vida en términos de exclusión, discriminación, desventajas, aspiraciones e identidades específicas que existen al nivel de las representaciones expresadas en imágenes, símbolos, textos e ideologías incluyendo legislaciones.

Yuval-Davis (2006) recoge lo que escribe Cohen (1988) para plantear que las divisiones sociales tienden a ser “naturalizadas”, como producto de un destino biológico, cada tradición cultural utiliza “narrativas naturalizadoras” enfatizando ciertas categorías asimiladas. La razón de ser de estas narrativas es homogenizar categorías sociales que presentan atributos o características positivas o negativas para construir límites incluyentes o excluyentes que diferencian lo que es normal de lo que no lo es. También pueden determinar quién tiene derecho a recibir y a controlar ciertos recursos.

Concluye la autora que los sistemas de distribución contienen diferentes posiciones, ubicaciones y/o niveles que en cada sociedad tienden a crear situaciones históricas específicas, jerarquías con acceso diferencial a una variedad de recursos, económicos, políticos y culturales. Hay que tomar en cuenta que no todos los sistemas de distribución o construcciones de diferencias llevan a discriminación, exclusión y desigualdad. Son formas diferentes de construirse, de organizarse en una sociedad y sirven para crear proyectos políticos colectivos, por ejemplo.

Un sistema de distribución o “grid” que nos muestra Yuval es el referido al sistema de redistribución y reconocimiento relacionado con el género y la raza, como lo describe Fraser (1997) para el caso de Estados Unidos en los años 90,s. El género es para Yuval-Davis (2006) un “discurso” que establece diferencias entre hombres y mujeres vinculándolo a roles que se definen en función a su diferencia biológica/sexual. La sexualidad sería otro discurso relacionado con las construcciones de cuerpo, del placer sexual y de las relaciones sexuales en cada sociedad. En el caso de las divisiones de clase se basarían en procesos económicos de producción y consumo. Las divisiones étnicas y raciales estarían relacionadas con los discursos de colectividades en función a su permeabilidad y mutabilidad, que divide a las personas entre “ellos/as” y “nosotras/os”. Esto último Yuval-Davis lo recoge de Barth (1969).

Para completar esta primera definición de género se hará referencia al trabajo de Young, “Gender as seriality...” que define la categoría género desde el

concepto de Sartre “serialities”⁶ o series/serialidades, que él utilizó para definir la idea de clase como un condicionante pero no un determinante absoluto de la acción de las personas de forma individual y como colectivos o grupos. Las personas de una serie no comparten un proyecto común o una experiencia común, pero sí características asignadas a personas que las diferencian de otros colectivos.

“..Woman is a serial collective defined neither by any common identity nor by a common set of attributes that all the individuals in the series share, but, rather, it names a set of structural constraints and relations to practio-inert objects that condition action and its meaning...Since the series is not a concept but a more practical-material mode of social construction of individuals, one need not think of it in terms of genus and species, but as vectors of action and meaning.” (Young 1994: 736)

Estas definiciones sirven para llevarnos a reflexionar sobre la formulación de sistemas de inclusión y exclusión que se alimentan de diversos sistemas de distribución de poder compuestos en una resultante o sumatoria expresada en la ubicación social de cada persona, como parte de una sociedad. Estos ordenamientos y diferenciaciones estarían contruidos a través de códigos, instituciones y otros mecanismos que puedan reforzar el ordenamiento.

Entonces habría un sistema de distribución de diversos subsistemas interactivos que se cruzan, creando situaciones particulares para cada individuo, desde su multidimensionalidad, ya que un individuo puede contener diversas ubicaciones respecto a estos diversos subsistemas. Algunas de estas

⁶ “Seriality designates a level of social life and action, the level of habit and the unreflective reproduction of ongoing historical social structures. Self-conscious groups arise from and on the basis of serialized existence, as a reaction to it and an active reversal of its anonymous and isolating conditions.” (Young 1994:728)

configuraciones suelen componerse o agrupar ubicaciones que pueden seriamente limitar el acceso a capacidades, recursos y/u oportunidades, como se ha explicado en el capítulo anterior sobre la igualdad de oportunidades.

3.2. La construcción de la identidad y los marcadores de ubicación social

Para Winker y Degele (2011, 56) las prácticas sociales, es decir, las acciones sociales y el discurso permiten a los individuos desenvolverse en los contextos sociales en los que construyen sus identidades, procesan representaciones simbólicas y dan soporte a las estructuras sociales o las desafían. A través de esta explicación se puede inferir que estas prácticas sociales son las que vinculan a los individuos con los niveles organizacionales, institucionales y estructurales. Esta definición metodológica es clave ya que nos abre la posibilidad de tomar las prácticas sociales y las interpretaciones de los individuos como punto de partida, en la investigación, para llegar a los otros niveles. Las autoras lo llaman el punto de partida del análisis interseccional multinivel y sugieren el análisis de 3 aspectos: ¿Con qué categorías los actores se identifican?; ¿Qué normas, principios y patrones interpretativos los afectan? y ¿Cuáles son los contextos estructurales en los que su agencia se inserta?

Winker y Degele (2011) introducen una posibilidad de cambio y cuestionamiento de ordenamientos a todo nivel social y que pueden partir desde el mismo individuo. Para Manuel (2006) la construcción de la identidad es algo cambiante y negociado. Múltiples formas de identidad pueden hacer a

las mujeres más vulnerables a formas de opresión, le llaman a esta posibilidad *double edge of intersectionality* (Manuel 2006), or *double jeopardy*. Cuando son más las intersecciones desventajosas dice Manuel (2006) se puede ver, qué tanto las instituciones están dispuestas a ver esta situación o cuánto pueden responder a esta situación de desventaja compuesta por varias intersecciones. Es importante la relación que la autora (Manuel: 2006) hace de la ubicación social (sobre todo la ubicación con varios marcadores de desventaja) y las relaciona con la identidad del sujeto que se encuentra en esa situación. No es casualidad que ciertas identidades (afrodescendiente, indígena) se encuentren en ubicaciones desventajosas, ya que cargan demasiadas intersecciones negativas.

Las identidades se negocian, entendido esto como el proceso en que los individuos forman alianzas, identidades colectivas, grupos diferenciados, conciencia de grupo que llevan a la acción colectiva (Manuel 2006: 180). Este proceso es vital para entender la formación de sujetos colectivos como el de pueblos indígenas, mujeres indígenas.

Para Manuel (2006), las identidades se pueden identificar en función a marcadores o características que se construyen socialmente y que muestran o representan las relaciones de poder entre los grupos, esta aproximación es muy importante porque en este análisis se encuentra la dinámica de los individuos con las representaciones simbólicas que expresan relaciones de poder, basadas en estructuras existentes en esa sociedad. En otras palabras,

miramos al individuo, entendemos las características de la comunidad y su ubicación en grupos más grandes o respecto a estructuras. Estas características nos permiten entender las dinámicas entre sistemas de poder.

Este análisis permite mostrar cómo a través de un grupo o de sus representantes se puede encontrar su ubicación en relación con los diferentes sistemas de poder. Incluso, posiblemente, podamos identificar las barreras estructurales que impiden su inclusión y explican su falta de acceso a ciertos recursos.

Asimismo, no es factible afirmar que hay una fórmula única de combinación de marcadores desde la interseccionalidad para estudiar y explicar la situación de un grupo determinado. Es necesario entender el contexto, los procesos en que está inmerso y sus demandas para comprender su ubicación, identificarla y determinar los marcadores que lo posicionan en una situación de vulnerabilidad.

3.3. La conexión entre las diferencias sociales y las categorías sociales

“The concept of identity is frequently conflated with that of social categories of difference (Yuval-Davis, 2006). Whereas identity refers to an individual or social group’s unique social location along single dimensions of multiple categories, the study of categories of difference typically entails exploration of multiple dimensions of multiple categories”. (Hankivsky O and Cormier R.2009: 4)

Las diferencias existen en todo grupo social, tanto en su interior como entre grupos sociales dependiendo de su ubicación social. Para McCall (2005), ubicar a un grupo en el entramado social implica analizar el sub entramado al que se pertenece, identificando las intersecciones específicas de las diferentes categorías que se entrecruzan examinando las diferencias, más aun ventajas y desventajas con las que cuentan.

Cuando se incorporan las categorías del enfoque interseccional y se analiza desde estas, entonces los grupos se pueden subdividir para identificar nuevos subgrupos como explica McCall 2005. Sin embargo, se parte de un grupo de referencia con el que se comparan los demás grupos en estas dimensiones. Esta forma puede ser muy útil para analizar y determinar grupos existentes dentro de la población beneficiaria de una política.

Esta entrada, McCall (2005) la define como la mirada intercategoría, que toma categorías ya definidas previamente para entender la ubicación y complejidad de la situación de un grupo o individuo. Se debe analizar la ubicación del grupo respecto a las diversas categorías que afectan la vida de las mujeres indígenas en el Perú, determinando su situación de exclusión y permitiendo discutir sobre las dimensiones de la desigualdad en el Perú.

En este sentido McCall (2005) plantea la importancia de conjugar el enfoque interseccional con el enfoque de las desigualdades, para poder, a través de la interseccionalidad recoger diferentes aspectos de la desigualdad que

confluyen y han servido para sostener la situación de desventaja de ciertos grupos sociales. La autora ayuda a percibir la complejidad de la desigualdad cuando utilizamos un enfoque interseccional.

3.4. Definiendo Interseccionalidad y entendiendo el análisis multinivel (análisis intracategorial)

En esta tesis se ha presentado (en los acápites anteriores) las bases necesarias para introducir el enfoque de la interseccionalidad y se mostrarán los aspectos más relevantes para entender las ventajas de un enfoque interseccional.

Para Manuel (2006: 175-176) la interseccionalidad es un análisis sobre las identidades y sus diferentes expresiones que se configuran en diversos contextos, produciéndose situaciones en las que hombres y mujeres pueden quedar en condición de vulnerabilidad. Entonces, será a través de un mapeo, que se identificará la ubicación social, gracias a la intersección de diferentes marcadores de identidad y diferencia.

Más allá de los marcadores de raza, género y clase, la autora menciona otros marcadores relevantes para poder identificar mejor la ubicación social, en base a la identidad, como son: primera lengua hablada, edad, estatus inmigrante, discapacidad, filiación religiosa, región de residencia, orientación sexual, tipo de familia. También presenta marcadores económicos: desocupación, sector

de empleo, rango salarial; incluso menciona posibles marcadores latentes como la motivación individual, ambiciones, actitudes que pueden identificarse con tipos de comportamiento (Hum and Simpson 2003,5 en Manuel 2006:181)

Desde esta entrada, la interseccionalidad puede entenderse como una herramienta para analizar las formas en que los sistemas de poder se expresan en diversos marcadores (Manuel 2006) o las características de configuración de los individuos que los ubican en una sociedad, así como también la configuración y reconfiguración, de acuerdo a sus posibilidades, capacidades y recursos.

Cuando la ubicación social, en cada sistema, está caracterizada por marcadores desventajosos, tal como ser mujer en un sistema de género patriarcal, tener ingresos mínimos en una sociedad con gran desigualdad, ser parte de una población excluida étnicamente debido a procesos históricos coloniales, estar geográficamente ubicado/a lejos del acceso a servicios y recursos, se configura una situación de desventaja y estas desventajas son barreras que impiden que las personas puedan configurar o mejorar su “ubicación” en esa sociedad. Corresponde, pues, a las políticas en esa sociedad facilitar los recursos para que las personas puedan superar estas barreras.

Desde esta perspectiva, las mujeres indígenas en el Perú se encuentran en desventaja en ambos tipos de interseccionalidad, tanto política como

estructural quedando en una situación de subordinación como la llama Manuel (2006).

Winker y Degele (2011) plantean la posibilidad de un análisis multinivel que permite integrar una mirada micro desde la identidad, macro con el análisis de grandes grupos y uno meso/intermedio que mira el nivel de la organización. Las autoras, hablan de un enfoque interseccional multinivel que abarca la diferenciación y la desigualdad en los niveles de la representación, identidad y estructura. Ellas recogen lo que plantea Patricia Hill Collins (1990) sobre cómo funciona la dominación social con patrones de privilegio y marginalización desde personas hasta grupos sociales más amplios.

En el análisis “intracategorial” que también plantean Winker y Degele (2011: 52) buscan ubicar grupos sociales que se encuentran olvidados/invisibilizados por las construcciones sociales y son encontrados en los puntos de intersección. Es a través de los estudios de caso, etnografías e investigación narrativa que se pueden encontrar las características de estos grupos o cuál es su circunstancia. Esta aproximación aunque referida a “descubrir” o probar su existencia, también sirve para validar la información que nos pueden proporcionar individuos que representan a determinado grupo y ayudar a identificar las intersecciones en las que se encuentran y cómo estas se componen en su realidad, a fin de entender mejor la situación de desigualdad en que se hayan, lo que puede ser muy útil para comprender, aún más, la “ubicación” de las mujeres que se identifican como indígenas, en el Perú.

Luego de analizar las categorías en las que se ubica un grupo, Winker y Degele (2011:54) plantean profundizar sobre “las interacciones de categorías de la diferencia” en tres niveles:

El primer nivel es el de las construcciones de la identidad (identity constructions) y cómo las personas se relacionan y se ubican frente a las categorías al construir su identidad, incluye procesos de construcción de categorías.

El siguiente nivel es el de las representaciones simbólicas que son -según las autoras- ideologías y representaciones que permiten justificar y hegemonizar, naturalizando categorías creadas para justificar la diferencia. Estas representaciones sustentan relaciones estructurales de poder:

"Creating a fiction of security, norms and values enable identity constructions. In turn, these individual subjectification processes stabilize symbolic representations through performative acts." (Winker, Degele 2011: 54)

El tercer nivel son las estructuras sociales, debiéndose identificar cómo las relaciones de poder se materializan y, de igual manera, analizar cómo se interrelacionan y cambian (Pollert, 1996; Verloo, 2006; Yuval-Davis, 2006 en Winker y Degele 2011:54).

En estos tres niveles las autoras nos muestran cómo se puede distinguir entre las categorías: clase, género, raza y cuerpo en el nivel socio estructural y

deducir las relaciones de poder de cada uno de estos sistemas que ellas identifican como los clasismos, heteronormativismos, racismos y cuerpismos y la forma en que afectan a los grupos en situaciones vulnerabilizadas.

Cuando un grupo se encuentra en el lado excluido, vulnerabilizado, invisibilizado o de desventaja, se presentan connotaciones directas en el acceso que tienen a la distribución de recursos que implica cada uno de estos sistemas. (Winker, Degele 2011:54)

Entonces, desde lo que nos aportan Winker y Degele (2011) las cuatro dimensiones se combinan para conseguir configuraciones de inclusión y exclusión específicas; si el grupo en cuestión se encuentra en el lado “negativo” o de “desventaja”, la desventaja en la que se encuentra estaría multiplicada por cuatro: en un nivel socio económico con muy poco acceso a recursos, con un cuerpo visto socialmente como feo y no preferido en la selección de empleos por sus rasgos fenotípicos, y además, por ser mujer. La conclusión es que, para que una persona de este grupo tenga acceso a trabajo u otro tipo de recursos tendría que superar cuatro aspectos ya definidos en esta sociedad, dos de los cuales (género y raza/etnia) se encuentran “naturalizados”, es decir, sus reglas de exclusión son aceptadas por todas/os como naturales.

La importancia de entender este análisis radica en la factibilidad de desenmascarar las dinámicas en que se ven subsumidos estos grupos. Así

como su exclusión de la distribución de recursos y de cómo funcionan y operan las barreras estructurales (trabajadas por Crenshaw Williams (1995), presentadas en Manuel (2006), además de sus posibilidades de sacar adelante agendas propias en el espacio de la política de esa sociedad. Las personas existen en intersecciones que al ser identificadas revelarán sistemas de poder y opresión, así como alternativas para la acción y ventajas comparativas. (Hankivsky y Cormier R. 2009)

Enfocarse en un solo grupo constituye un cierto riesgo de simplificar la realidad y así reproducir ciertos patrones de exclusión, como nos dice Yuval (2006). Una intersección se construye en el marco de otras, la discriminación también puede existir al interior de grupos entendidos como marginados por grupos más grandes. La esencialización, como forma específica de opresión, combina narrativas de identidad política con descripciones de ubicación dentro del marco de proyectos específicos. Estas narrativas reflejan discursos hegemónicos que invisibilizan a los más discriminados en estos grupos y construyen una forma correcta de ser sus miembros. (Hankivsky y Cormier: 2009).

Sin embargo, existe un proceso de cierto nivel de homogenización, en un grupo, cuando este busca visibilizar su identidad y llevar adelante una agenda política; el grupo se convierte en sujeto político, se homogeniza y cierra filas al adquirir una agenda que defiende, pero, ¿puede esto homogenizar y subsumir? o, ¿puede esconder otras agendas o necesidades al interior del grupo?

Al respecto, este proceso es útil para el proceso político pero no necesariamente para el interés individual. Esto me queda claro en la situación de las mujeres al interior del movimiento indígena y cómo su agenda muchas veces queda postergada, llegando a sufrir la interseccionalidad política de la que habla Crenshaw Williams (Manuel 2006) ya que están presentes sus reivindicaciones como indígenas y como mujeres, las que no son respondidas por el movimiento de mujeres porque tendrán las particularidades y prioridades propias de su identidad.

“...When women group, their womanliness will not be the only thing that brings them together; there are other concrete details of their lives that give them affinity, such as their class or race position, their nationality, their neighborhood, their religious affiliation, or their role as teachers of philosophy...”(Young 1994: 736)

Rousseau explica desde la experiencia boliviana, cómo las mujeres indígenas no solo deben disputar agendas dentro del movimiento indígena logrando crear organizaciones propias, además, hay diferentes posiciones e intereses al interior de sus organizaciones, según de donde provienen (tierras altas y bajas) son también sus identidades, indígenas, indígenas-campesinas. (Rousseau 2011)

“Sus luchas se enmarcan dentro de antagonismos étnicos múltiples incluso entre grupos que se auto-definen como indígenas. Estos antagonismos están imbricados en las complejas jerarquías sociales que organizan las diferencias culturales. La llamada ‘revolución democrática’ se encuentra en un momento crítico bajo tantas presiones como expectativas.” (Rousseau 2011:14)

Young (1994) da respuesta hasta cierto punto a esta preocupación con la distinción que hace entre “series” y grupos que tienen un objetivo común. Las intersecciones serán serialidades (serialities), Permite pensar en las mujeres como un colectivo social sin que todas tengan la misma situación o atributos comunes. No se basa en identidad o self-identity para entender la producción social y significado de la membrecía (meaning of membership). (Young 1994: 723)

“Seriality designates a level of social life and action, the level of habit and the unreflective reproduction of ongoing historical social structures. Self-conscious groups arise from and on the basis of serialized existence, as a reaction to it and an active reversal of its anonymous and isolating conditions.” (Young 1994: 728)

Es dentro de estas series con constreñimientos y posibilidades más allá de las personas, donde las personas se agrupan en función a objetivos comunes. Estos grupos aparecen y desaparecen, y cuando consiguen sus objetivos, son estos los que se convierten en nuevas reglas de juego o nuevas instituciones.

Con esta perspectiva se evita el problema de la identidad determinada por el género, de la identidad entendida como la autoidentificación de un grupo que se adhiere a valores, prácticas y significados de una forma auto conciente. De esta manera la autora desconecta el género de la identidad. En una persona no se puede distinguir la parte correspondiente al género, a la raza o a la clase y estas personas viven estas identidades a su manera. (Young 1994: 733-734)

Como se mencionó anteriormente, no se puede caer en esencializaciones por lo que es importante no olvidar que: "...Because individuals are members of more than one community and can identify with more than one social group, they can simultaneously experience both discrimination and privilege. The multiple and cross cutting social relations produce "a matrix of domination taking `both/and´ form...not a simple model of structural subordinate relations." (Daly & Stephens, 1995, pp. 206-207)

Para ahondar un poco más, si bien una parte de la población indígena se organiza en comunidades, el sentido de las mismas, relacionado con las intersecciones estaría referido a los múltiples grupos, redes y acceso a espacios dentro o fuera de la comunidad indígena (como se entiende práctica y legalmente en el Perú) donde se encuentre la población indígena y lo que puede aportar, en recursos, según la ubicación de esta persona. Tampoco se debe caer en identificar a un grupo con una categoría ya que la categoría o serie será una unión pasiva que se da con objetos materiales e historias "practico-inertes", es decir, constreñimientos dentro de los que las personas desarrollan sus identidades y se pueden agrupar para buscar cambios. (Young 1994:727-728)

3.5. De categorías sociales a sistemas de dominación y sus procesos de producción y reproducción (exclusión compuesta, cambio y formación de sujetos colectivos)

“Social categories such as race, ethnicity, gender, age, class, geography, and so on are fluid and flexible. From an intersectional perspective, social categories are dynamic, historically grounded, socially constructed, and work at both micro and macro structural levels (Burgess-Proctor, 2006; Weber & Parra Medina, 2003). As such, the definition of social categories involves a process of construction, deconstruction, and reconstruction (Staunaes, 2003, p.104)” Hankivsky y Cormier (2009:8)

Los tres (3) aspectos de la interseccionalidad que plantean Yeon y Ferree (2010) son: inclusión, interacciones analíticas y primacía institucional. En principio hablan de incluir las experiencias de grupos con marginalización múltiple y miran a la interacción como analítica, que genera efectos transformativos en la dinámica de raza, clase, género y otros tipos de subordinación. Estos aspectos enfatizan en incluir perspectivas no sólo de personas, sino también de grupos que permitan entender la dinámica de la “exclusión compuesta”, no desde una sola dimensión; nos introducen un enfoque de interseccionalidad que permite el cambio a través de la interacción de los mismos sujetos.

Las autoras Yeon y Ferree (2010:132) afirman que las experiencias de explotación no pueden ser separadas y recogen de Crenshaw (1991) la idea de que la mirada desde el enfoque interseccional puede ayudar a revelar “complicated and contested configurations of power”. Esto es llamado por Hancock “intersecciones múltiples” y MacCall lo define como “intracategorial” (Yeon y Ferree 2010:132-133). Estas intersecciones se componen o funcionan de manera conjunta lo cual también puede llevar a pensar que, si en una política no se atacan juntas, o con varias políticas a la vez, no se podrá revertir

la situación. Este será un tema que intentará ser respondido en las conclusiones.

Una segunda idea es la necesidad de analizar los efectos de las interacciones en los sujetos y no solo buscar identificar o ubicar su intersección o ubicación del sujeto en un sistema de poder identificado. Esta segunda aproximación es lo que las autoras Yeon y Ferree (2010) nombran como “entendimiento centrado en el proceso” o “modelo de proceso” en el que salen a relucir los efectos de la interacción.

El “análisis comparativo” de McCall sería un elemento central de esta segunda aproximación, en éste se analizan los cruces entre sistemas de dominación diferentes, que demandan comparaciones más allá del nivel individual; este análisis comparativo buscará interacciones relevantes, McCall lo llama “entre categorías” (intercategorical) porque busca las variaciones en las intersecciones, “entre categorías”, mientras Glenn (1999) más bien enfatiza la “relacionalidad” entre estos sistemas porque resalta las relaciones de poder materiales y culturales que estructuran las sociedades.

Para no invisibilizar la agencia de los sujetos hay que hacer énfasis en los significados culturales y la construcción social de categorías como procesos centrales. Una forma en que se expresa este enfoque es al analizar la forma en que los individuos son “reclutados” en estas categorías sociales y a la vez conservan su capacidad de tener posicionamientos propios al interior de las

mismas. Esta dinámica es fundamental para considerar y entender la formación de sujetos políticos en procesos de auto creación en el campo de las relaciones de poder. (Yeon y Ferree 2010:134)

En el documento de OXFAM (2011) en Perú sobre la formación de la agenda de las mujeres indígenas en el Perú hay un claro ejemplo de que no es factible homogenizar a las mujeres andinas, como si todas asumiesen una sola posición y tuviesen características únicas por ser parte de organizaciones identificadas como indígenas: las mujeres de Ayacucho no se identifican como indígenas debido a la estigmatización que encuentran en el término, lo que no sucede con las mujeres de Puno.

Es importante resaltar, entonces, que una ubicación social es una construcción histórica y social. De acuerdo a cómo se miren los sistemas de poder y a cómo mejor entendamos sus dinámicas internas, es posible entender la forma de trabajar las barreras que impiden la movilidad de grupos que se encuentran en situación de exclusión compuesta. Un proceso en curso necesario para entender mejor estas dinámicas es el surgimiento o formación de un sujeto político, en el caso de las mujeres indígenas, su proceso de autoidentificación, de construcción de agendas, entre otros.

La interseccionalidad sistémica explica la dinámica social o las sociedades construidas históricamente con sistemas de poder delimitados de manera arbitraria donde cada sistema puede entenderse como el ambiente para todos

los demás y frente a los que se produce una adaptación constante. Es en este marco que se dan relaciones de desigualdad y exclusión. Muchos de los puntos que las autoras Yeon y Ferree toman de Walby se pueden usar para analizar y posibilitar cambios, así como para reforzar el status quo existente, sostenido por múltiples instituciones. (Yeon y Ferree 2010)

Desde los casos que trabajan Yeon y Ferree llegan a conclusiones como:

“...Making a comparison between the amounts of inequality by class or race to see which has more effect means defining them as independent and separate “main effects” while limiting the visibility of dynamic intersections of these processes. More attention to how each process, as a process, is inflected and transformed by its intersection with the other might draw out some richer consideration from the same data” (Yeon y Ferree 2010:140)

En su texto plantean cómo la familia nuclear patriarcal “ideal” (las comillas son propias) es un sistema de género vinculado a ideas raciales y nociones de lo que debe ser “un ciudadano” modelo. Se evidencia un uso de la masculinidad (rol de poder en el sistema sexo género), desde el que se ubica a otros, se les posiciona dentro de un deber ser donde primarán normas de género racializadas.

Las autoras Yeon y Ferree (2010) concluyen la importancia de la interseccionalidad no sólo como un marco de ubicación social sino como un enfoque relacional, mirando las transformaciones en los procesos, así como identificando interacciones específicas para los casos especiales y asumiendo un flujo de conocimiento y poder entre los niveles de las organizaciones

sociales más que una jerarquía de procesos estratificados. Consideran que los procesos interactivos y los ambientes en los que operan, deben, también, ser tomados en cuenta.

Las autoras (Yeon y Ferree 2010:146) recomiendan utilizar un enfoque de interseccionalidad más complejo: “in which the focus is on the feedback loops among processes at multiple levels that create interactions among them as inherent parts of how they are constituted. We argue that the complexity of multiple institutions that feed back into each other-both positively and negatively- can become obscured when the macrostructures of inequality are separated from the microstructures of social construction of meaning...”

En la reflexión de Hankivsky y Cormier (2009) sobre el poder y la complejidad de los procesos de dominación y subordinación como claves para el análisis, recogen de Dhamoon (2008:20) “the study of intersectionality would benefit from...moving towards foregrounding an analysis of the interactive relationship between processes of subject formation and systems of domination...(and) places the importance of power and its role in creating and perpetuating the personal and social structures of discrimination and oppression front and centre in the consideration of the issue at hand... (Also)...systems of power are shaped by the historical social and political context and...unique individual experiences resulting from the coming together of different types of identity” (Hankivsky y Cormier 2009:9)

3.6. Las intersecciones relevantes para este trabajo y los sistemas de dominación

“...race, class, gender, and other collective structures... are material structures arising from people’s historically congealed institutionalized actions and expectations that position and limit individuals in determinate ways that they must deal with...” (Young 1994:732)

Como se ha analizado en el acápite anterior, existen diversas formas de entender los sistemas de dominación y sus mecanismos de funcionamiento, pero hay algunos que se volverán más relevantes en función a la población con la que se trabaje, y es una particular conjunción de estos sistemas lo que ayudará a entender mejor la situación de una población en particular; en el caso de las mujeres indígenas son los sistemas de raza, género y clase los más resaltantes.

Sobre el análisis interseccional Hankivsky y Cormier (2009:15) recogen un texto sobre su relevancia para el análisis de la situación de las mujeres indígenas:

“The recent concept of intersectionality is helpful for assessing the complex situation of indigenous women and the discrimination they face. The position of indigenous women cannot be understood exclusively by an analysis of cultural differences...Yet analysis and work informed by a narrow feminist perspective (which focuses on gender inequality in isolation from other forms of inequality) is equally inadequate.” (Van Der Hooghe and Kingma 2004:p.55)

Es importante considerar que al tomar en cuenta un análisis que plantea entender o formular matrices de dominación permite no sólo considerar las

intersecciones y sus efectos vulnerabilizantes sino también encontrar fortalezas que permitan explorar y plantear posibilidades de cambio para las mujeres indígenas.

Para Winker y Degele hay un vínculo entre representación simbólica y las relaciones de poder, incluso de subordinación que se expresan en los clasismos, heteronormativismos, racismos y cuerpismos, claves para encontrar las configuraciones subordinadoras. La forma de identificar estas representaciones es enfocarse en las conexiones, normas codificadas simbólicamente e ideologías que atraviesan los constructos identitarios, en el nivel micro y las representaciones y estructuras sociales en los niveles macro y meso. Estas representaciones simbólicas se expresan en la publicidad, leyes y a través de los medios de comunicación, para así insertarse en los inconscientes, volviéndose invisibles. (2011:58)

Para realizar un análisis que pueda identificar las representaciones simbólicas, parte constitutiva de las dinámicas subordinadoras de los sistemas de poder, es preciso tomar en cuenta intersecciones que sean relevantes para la vida de las mujeres indígenas: "an intersectionality informed analysis points to the relationship and indeed interdependence between these and other social locations and why these should be front and center in any effective affirmative action program." (Hankivsky y Cormier 2011, 218).

Clase

Para Winker y Degele en el sistema de clase, recursos como educación, profesión, redes sociales y relaciones (Bourdieu 1986) son fundamentales. A partir de esta categoría se deducen las relaciones de poder que perpetúan desigualdades de ingreso y riqueza, el patrimonio en la base del origen social, la educación y la profesión. En la familia las condiciones de vida, el trabajo voluntario, y el trabajo del cuidado (Winker y Degele 2011: 54-55)

Género

“Gender, like class, is a vast, multifaceted, layered, complex, and overlapping set of structures and objects. Women are the individuals who are positioned as feminine by the activities surrounding those structures and objects. “(Young 1994:728-729)

Young (1994) plantea la construcción del género ubicando el cuerpo y sus características en un contexto social. El cuerpo será una base física pero que se encuentra marcado, influenciado (inscribed) por y en los productos de prácticas pasadas. Es así que el cuerpo femenino, como un objeto práctico-inerte hacia el que se orienta la acción, es un cuerpo reglamentado, con significados y posibilidades. Está enmarcado en una estructura social normada por la heterosexualidad que definirá en la sociedad el significado de elementos físicos como vaginas, senos, el uso de un pronombre diferenciado, códigos de vestido, comportamiento, actividades etc. Estos objetos práctico inertes y sus relaciones de género se estructuran en una división sexual del trabajo, la cual puede variar en cada sistema social. Las tareas y actividades asignadas

socialmente según el sexo se sentirán como una necesidad, como algo natural esto va desde el cuidado de los bebés hasta las actividades deportivas, por ejemplo. (Young 1994:729-730)

El sistema binario de Género se legitima desde la naturalización. Vinculado a la orientación sexual: el género designa la naturalizada diferenciación binaria entre hombre y mujer como un "sentido común" de la heterosexualización de las relaciones de género llamada heteronormatividad. Aquí se incluyen las relaciones de poder basadas en las relaciones jerárquicas de género así como la incuestionabilidad asumida de la heterosexualidad naturalizada y el orden binario de género. (Winker y Degele 2011: 55)

Incluso se expresa no solo en el nivel micro, sino en el nivel institucional "...of particular interest is the concept of institutional gender, which reflects the distribution of power between the genders in the political, educational, religious, media, medical, and social institutions in any society" (Johnson et al., 2007, p.7 en Hankivsky y Cormier 2009:11)

Raza/Etnicidad

"At the level of seriality racial position is constructed by a relation of persons to a materialized racist history that has constructed racially separated spaces, a racial division of labor, racist language and discourse and so on...." (Young 1994: 731-732)

Raza implica que grupos humanos, que a través de una clasificación simbólica se han racializado(45) haciéndose una designación y definición creando un conocimiento específico hacia un ellos/as y un nosotros/as. De esta manera se les asignará valor social a ciertos fenotipos y cuerpos. Esta valoración se expresa en el racismo, en el que se alegan diferencias naturales entre un "ellos/as" y un "nosotros/as". Esta discriminación estructural se reflejará en nacionalidades, etnicidades, religiones, visiones del mundo que se desviarán de la mayoría de la sociedad. (Winker y Degele: 54)

En el caso del sistema etnia/raza las autoras (Winker Degele: 54) hablan de sociedades donde estos grupos son considerados minorías, esto también sucede en el Perú donde diferencias culturales más o menos marcadas se combinan a nociones complejas sobre la "raza" como conjunto de características físicas.

Las definiciones utilizadas por el Estado peruano se encuentran en debate desde hace unos años atrás; no se aceptan todos los criterios para la definición de los grupos étnicos, indígenas, originarios que utiliza el Convenio 169 de la OIT. El criterio más usado es la lengua materna, siendo insuficiente. Otro criterio, la autoidentificación será implementado en los Censos peruanos luego de 11 años de ser aprobado, pero no necesariamente será lo suficientemente efectivo ya que muchas personas se niegan a identificarse como indígenas (OXFAM 2012) por miedo a ser discriminadas, debido a lo que han visto

durante sus vidas. Este factor se convierte en un obstáculo para el desarrollo y fortalecimiento de una identidad claramente indígena en el Perú. En el caso de los pueblos amazónicos hay una clara autoidentificación pero son contabilizados como una minoría en el país, aunque hasta cierto punto se reconoce su situación como pueblos originarios.

Cuerpo

Aunque todavía el cuerpo no es una intersección comúnmente usada para el análisis, porque ya es un elemento muy importante de la configuración de las intersecciones de género y raza, contiene valoraciones que van más allá de estas dos categorías y que son muy importantes en las dinámicas de inclusión y exclusión en las sociedades.

Se debe estar sano/a, no tener discapacidades. Estas mejoras se hacen en función a un principio de optimización y como resultado surgen varias categorías que entran en juego: edad, condición física, salud, atractivo, tanto para encontrar empleo como para tener acceso y control a recursos. El cuerpismo (bodyism), o la discriminación en base a la forma de percibir el cuerpo de otro/a, estará vinculado con el ageism, lookism, ableism... El cuerpo se convierte en un objeto que facilita o limita las posibilidades de la productividad generando una estructura de desigualdades en las sociedades capitalistas. El cuerpo se percibe como algo "natural" y no como el producto de la cultura, en la medida que puede ser manipulado mecánicamente,

genéticamente, mentalmente y fisiológicamente. Optimizar el cuerpo está dirigido a mejorar su "empleabilidad" (para conseguir empleo). (Winker y Degele 2011: 54)

El género y la raza serán categorías muy corporizadas, donde los cuerpos que son racializados, como de un grupo que por su fenotipo vale menos, es una clara muestra de una barrera que impedirá ser igual o tener todas las oportunidades de otros/as que tienen otros cuerpos. Por ejemplo, tener sobrepeso y además ser indígena... no será lo mismo que tener sobrepeso y ser caucásica... como tener sobrepeso y ser hombre no pesará tanto como tener sobrepeso y ser mujer, porque la imagen de los hombres no será una barrera como lo puede ser para las mujeres.

Ubicación geográfica

Otro aspecto que incorporan Hankivsky y Cormier es la intersección referida a la ubicación geográfica y la relevancia que puede tener esta en una sociedad. Ellas lo plantean como un reto a ser incorporado en el análisis, lo que implica la importancia de estar cerca o lejos de servicios básicos como la salud, o de centros de articulación con el mercado. En países como Perú, donde la violencia política y otros procesos han empujado a poblaciones a migrar a las ciudades desde hace décadas, esto se torna relevante.

Como se ha mostrado, los sistemas y las ubicaciones de las personas en estas categorías sociales y sistemas de distribución de poder son fundamentales para entender los recursos a los que tienen acceso y las posibilidades de desarrollo de sus propias capacidades.

3.7. Interseccionalidad y políticas públicas

“Intersectional Policy Analysis is to identify and address [the way specific acts and policies address the inequalities experienced by various social groups] (Bishwakarma, Hunt and Zajicek 2007,9), taking into account that social identities such as race, class, gender, ability, geography and age interact to form unique meanings and complex experiences within and between groups in society.” (Hankivsky, Cormier 2011: 217)

Las intersecciones no se deben tomar solo como identidades sino que se pueden usar como marcadores de la ubicación de éstas en las categorías y en qué situación de desventaja se encuentran, como lo plantea Yuval-Davis (2006).

Las políticas públicas suelen enfocarse en un determinado grupo definido por criterios tecnocráticos, como puede ser la situación económica medida por el ingreso, el lugar en el índice de desarrollo humano. No obstante, podría existir una exclusión si no se toman en cuenta otros aspectos de subordinación como género y raza (en la política o desde otras políticas). Por ejemplo, la política no tendrá la fuerza para revertir la situación de subordinación. Hankivsky y Cormier lo trabajan como: “Limits of policy making designed to target

populations who should benefit from either gender targeted or race targeted public policy but in reality benefit from neither". (2011, 218)

Para Yuval-Davis (2006), una política pública basada en un análisis interseccional implica contar con información y datos desagregados, un análisis de contexto que mire más allá de la homogeneidad del grupo, pero que también pueda contar con elementos para revisar una política y mirar su grado de interseccionalidad, tales como que las divisiones sociales (categorías sociales) son construidas y la manera en que la gente se vincula con ellas son construcciones políticas y subjetivas de las identidades. Los posicionamientos y las perspectivas de los participantes en este diálogo deben ser identificados sin tomarlas como representativas de manera absoluta.

Son varios los retos a este nivel, planteados por Hankivsky y Cormier (2011): usar el espacio como una dimensión analítica de política que amplía la noción de contexto e incluso a veces la reemplaza (Ronblom 2008:2); reconceptualizar el ciclo típico de la política, tomando en cuenta que tiene diversos ciclos donde este enfoque de análisis podría ser de gran ayuda; y, el tercer reto, la existencia o inexistencia de una nueva legislación que empuja a desarrollar modelos de políticas que respondan a múltiples aspectos de la desigualdad (2011: 220)

Hankivsky y Cormier nos plantean diferentes enfoques que van desde el cuestionamiento sobre la manera en que está escrita y el marco ideológico en

que está construida la política, donde los elementos interseccionales ayudan a dilucidar “theoretical understandings of power” y revelando otras dimensiones de contextualización permiten entender su sentido, propósito y cómo está ubicando a quienes va dirigida, si son beneficiarias/os ¿qué significa esto para sus posibilidades de agencia y cambio?, pasando por un análisis de cómo se sustenta, cómo se define la agenda de esta política y cómo se la legitima, en base a qué argumentos, para llegar a un análisis que tomará en cuenta voces identificadas de cada una de las áreas de intersección, para identificar si la política cumple con su objetivo.

Para Manuel (2006) hay que acercarse a la política pública analizando cómo ésta afecta el comportamiento individual, analizar las dinámicas de liderazgo político del grupo o población, así como las condiciones en que éste emerge, cómo es su proceso, si impactan a las políticas públicas o no lo hacen. Los retos para la autora se relacionan con la manera en cómo trabajar políticas que incorporen la interseccionalidad, que puedan tener duración de mediano y largo plazo, incorporar “lentes interseccionales” en los marcos legales complejos y preguntarse ¿cómo se define? ¿a quién va dirigida? y ¿qué beneficios obtendrá?

A partir del PLANIG como el instrumento de política concreto que expresa la política de igualdad de oportunidades en sus resultados y metas buscados; y la agenda de ONAMIAP donde a través de sus demandas se concretizan las carencias o situaciones de desventaja en las que se encuentran las mujeres

indígenas, se busca la relación con los diferentes sistemas de poder que encierran mecanismos y barreras: clase/socioeconómico, sexo/genero y etnia/raza. Para relacionar estos elementos se trabajará un cuadro de doble entrada. Por un lado se colocará las demandas de las mujeres indígenas en paralelo con las metas/resultados del Plan Nacional de igualdad de oportunidades (PLANIG), con el objeto de identificar semejanzas, diferencias y vacíos para luego identificar los elementos encontrados en relación con cada sistema de poder mencionado.

Esta matriz permitirá identificar:

- Las coincidencias temáticas entre la agenda de ONAMIAP y el PLANIG permitirán nombrar coincidencias y diferencias de enfoque.
- En segundo lugar se identificará las demandas de la agenda de ONAMIAP que el PLANIG no incluye en sus programas.
- En tercer lugar se podrá identificar qué resultados buscados por el PLANIG no se encuentran contemplados por la Agenda de ONAMIAP
- En cuarto lugar se identificará la relación de los elementos mencionados en cada uno de los sistemas de poder mencionados para encontrar indicios de las intersecciones desventajosas en las que se ubican la población de las mujeres indígenas.

4. ANÁLISIS DEL PLAN NACIONAL DE IGUALDAD DE GÉNERO 2012 – 2017 EN FUNCIÓN A LAS NECESIDADES, DEMANDAS Y UBICACION DE LA AGENDA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

En este capítulo se trabajarán criterios para el análisis del PLANIG (instrumento de políticas), para luego comparar este instrumento y la agenda de las mujeres indígena de ONAMIAP con el objetivo de identificar semejanzas temáticas, desencuentros de enfoques, posibles limitaciones del PLANIG. Finalmente, se explorará diferentes intersecciones que pueden ser tomadas en cuenta en una política pública.

4.1 Criterios para analizar el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 desde la Agenda de las Mujeres indígenas

A. El riesgo de la esencialización y homogenización de las mujeres indígenas.

La **esencialización es** una forma específica de discriminación-opresión basada en narrativas de identidad donde se asume que ésta es fija, natural y por lo tanto permanente. Estas narrativas reflejan discursos hegemónicos que invisibilizan a los/as más discriminados/as en estos grupos y construyen una forma correcta de ser sus miembros, como es el caso de las mujeres indígenas dentro del grupo de las mujeres en general o las mujeres indígenas dentro del movimiento indígena. Las mismas mujeres indígenas, como población no son homogéneas, son personas con características, intereses y agendas distintas, incluso dentro de una misma comunidad, las jóvenes solteras no querrán lo mismo que las casadas, ni tendrán las mismas desventajas que las adultas mayores. En las comunidades existen diferencias significativas de poder entre sus miembros, como los que viven más cerca entre sí o quienes tienen familias más grandes cuyos recursos serán mayores. Esto debe tomarse en cuenta y se debe asegurar una participación que sea representativa de estas heterogeneidades.

El riesgo de la heterogeneidad no anula la necesidad de unión para la construcción de demandas comunes de un grupo articulado por razones identitarias, o de otra índole, pero para esta tesis, se hace hincapié en que se recoge la Agenda de ONAMIAP como representativa de necesidades de una población. También se reconoce que no necesariamente tiene un carácter absoluto o estrictamente representativo, lo cual no hace menos válidas ni urgentes las demandas plasmadas en la agenda mencionada.

B. Las mujeres indígenas y la subordinación política

La diferencia entre la situación de **subordinación estructural** como ubicación desventajosa entre los sistemas de distribución de poder (clase/socioeconómica, sexo/género, racial/étnico) y la **subordinación política** se encuentra en que las mujeres indígenas están ubicadas en situación de subordinación en dos grupos o más y estos grupos a su vez están subordinados en los sistemas de distribución de poder. Las mujeres indígenas son parte de la población indígena subordinada en el sistema racial/ étnico, además son mujeres en desventaja en un sistema de ordenamiento sexo /genero patriarcal y heteronormativo, y finalmente en el sistema clase/ socioeconómico también se encuentran en una situación de subordinación. En síntesis no solo están en situación de desventaja en tres sistemas de distribución de poder sino que además la representación de sus intereses está en mayor desventaja al estar, éstos, subordinados a los de todas las mujeres y al de la población indígena.

De esta manera se expresa lo difícil que resulta, para las mujeres indígenas, exigir sus demandas y promover sus alternativas de desarrollo. Por ejemplo, en los marcos internacionales que respaldan el desarrollo de derechos en el Perú, las mujeres indígenas al estar ubicadas en una situación de exclusión, discriminación y desventaja compuestas no les es posible influir en todos los procesos que son relevantes para ellas. Ellas tienen sus intereses, en el marco de derechos de las mujeres (CEDAW), en la OIT (Convenio 169,

Convenio 189), la declaración de los derechos de pueblos indígenas de la ONU, los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), los procesos y tratados sobre Medio Ambiente y Cambio Climático, para empezar.

Estos diferentes espacios de demandas de derechos se conectan con diferentes sectores en el Estado Peruano, por ejemplo, el marco de la igualdad como la CEPAL nos lo explica se encuentra conectado a los DESC (MIDIS, Ministerio de Trabajo, Vivienda), el de Igualdad de Hombres y Mujeres a la CEDAW con el Ministerio de la Mujer y las Poblaciones Vulnerables (MIMPV); el Convenio 169 se vincula con la Ley de consulta y políticas vinculadas con el Vice Ministerio de Interculturalidad (que solo tienen rango de coordinador de políticas). Los otros sectores vinculados a estos marcos son el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Ambiente y así se puede continuar.

La necesidad de representación política y sus esfuerzos por ser interlocutoras del Estado, muestra que no han sido suficientes los espacios de representación política para estas mujeres. Tampoco lo es el movimiento indígena, no lo han sido los movimientos campesinos ni de derechos humanos únicamente, como tampoco han sido suficientes las políticas para la representación de las mujeres en general y pueblos indígenas.

C. La agencia de las mujeres indígenas y el cambio

La **construcción de la identidad** de las mujeres indígenas no es solo individual sino que se da en los diversos niveles donde las interacciones sociales permiten el desarrollo de su propia agencia, la posibilidad de generar un cambio y el cuestionamiento de los ordenamientos sociales. Esta posibilidad de cambio de su situación se hace factible en la interacción en la que se ven inmersas, las mujeres, como en los espacios de socialización, en las organizaciones e influyen las instituciones y las estructuras en que el individuo se desenvuelve. Es así que se pueden generar efectos transformativos en la dinámica de los sistemas de distribución de poder donde ellas se encuentran en desventaja (racismos, clasismos, heteronormativismos, sexismos y otros tipos de subordinación). El desarrollo de esta identidad es fundamental para lograr cambios que saquen a las mujeres indígenas de su situación de subordinación. Por esta razón, es importante **incluir sus perspectivas individuales y también las de sus colectivos** para entender la dinámica de **exclusión compuesta** de las que son objeto por varios sistemas de poder superpuestos. Lógicamente, este cambio se facilitará en la medida que puedan desarrollar capacidades y acceder a recursos. Esta capacidad de generar cambios se llama “agencia” donde las acciones se convierten en transformativas en el marco de sistemas de poder interconectados. (Winker y Degele 2011; Manuel 2006; Hankivsky y Cormier 2009)

Las organizaciones o grupos de colectivos que han sido esencializados surgen para buscar cambios en sus situaciones de desventaja. Estas coincidencias se convierten en las demandas de estas agrupaciones. Esta dinámica y cómo

aparece la explica Young (1994) cuando al referirse a las serialidades. Estos grupos se convierten en sujeto político, en la persecución por satisfacer sus necesidades comunes, como colectivo generando la posibilidad de un cambio de los mecanismos que mantienen las desventajas. A las mujeres indígenas, articularse en base a su identidad y formar colectivos políticos les permite una interacción más ventajosa frente al Estado y otros grupos sociales, incluso a tener más influencia en el mismo movimiento indígena.

Para poder entender mejor los encuentros y desencuentros entre la política de igualdad de oportunidades y las necesidades de una población como las mujeres indígenas que es uno de los grupos a los que se dirige esta política, se desarrolla un análisis comparando el instrumento de esta política, el PLANIG, y la agenda de las mujeres indígenas de ONAMIAP que, como organización de mujeres indígenas expresa necesidades y demandas particulares de esta población.

4.2. Análisis del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 desde la Agenda de las Mujeres indígenas

En esta tesis se han recogido las principales demandas de la ONAMIAP concretadas en su agenda. Esta organización está formada por mujeres indígenas de 16 regiones del país⁷ con 31 organizaciones de base y se identifica en primer lugar como indígena/amazónica, poniendo esta identidad

⁷ <http://www.onamiap.org/2010/08/organizaciones-bases-de-onamiap.html> 4/10/2016

por delante. Las mujeres indígenas de la ONAMIAP se autoreconocen como mujeres indígenas y se organizan al interior del movimiento indígena, con demandas propias⁸.

En las siguientes tres secciones de este capítulo se analizarán, en primer lugar, los elementos en el PLANIG que se vinculan con los temas de las demandas plasmadas en la agenda de las mujeres indígenas de ONAMIAP. En segundo lugar, se han identificado las demandas y/o necesidades de las mujeres indígenas que no se encuentran contempladas en el PLANIG, y, finalmente, se han recogido elementos del PLANIG que no se encuentran contemplados en la agenda de ONAMIAP y que también pueden estar relacionados con situaciones de desventaja que viven las mujeres indígenas.

Específicamente, se revisará tanto el PLANIG como la agenda a la luz de las situaciones de desventaja que se han encontrado en el primer capítulo tratando de ubicar elementos desde el análisis de las intersecciones que encontramos entre los sistemas de poder y que ubican en una situación de desventaja a las mujeres indígenas, de esta manera se podrá identificar qué elementos incorporados en el PLANIG pudieran complementar este instrumento para enfrentar la discriminación compuesta en la que se encuentran las mujeres indígenas

⁸ <http://www.onamiap.org/2010/08/agenda-tierra-territorio-y-cambio.html> 4/10/2016

A. Dónde se encuentra a las mujeres indígenas y sus necesidades en el Plan de Género - PLANIG

En el proceso participativo para elaborar el PLANIG fueron consultadas las mujeres indígenas entre otros grupos poblacionales de mujeres y organizaciones de sociedad civil, aunque no se explica, en el documento del PLANIG, la metodología utilizada para esta consulta.

“Entre las organizaciones consultadas, se ha contado con el aporte de representantes de grupos que trabajan por los derechos de las mujeres, de trabajadoras del hogar, mujeres sindicalizadas, niños, niñas y adolescentes, mujeres adultas mayores, mujeres víctimas de la violencia, mujeres viviendo con VIH, mujeres privadas de su libertad, representantes de organizaciones LGTB, mujeres rurales, indígenas, amazónicas, afrodescendientes y mujeres empresarias.” (PLANIG 15: 2012)

Son 13 grupos de mujeres los consultados, de los que dos grupos son mujeres indígenas (indígenas y amazónicas) y dos grupos que pueden estar significativamente integrados por mujeres indígenas: el de las mujeres rurales y el de trabajadoras del hogar.

El otro acápite en que son mencionadas las mujeres indígenas es en el Marco Normativo internacional del PLANIG:

“Declaración de las Naciones Unidas sobre la Mujer Indígena, adoptada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su 56º periodo de Sesiones: 27 de febrero a 9 de marzo de 2012.” (PLANIG: 38)

En la siguiente declaración de las Naciones Unidas se reconoce la importancia y existencia de las mujeres indígenas, como grupo de población, pero así y todo aún no se ve a las mujeres indígenas ubicadas en las ciudades, siempre vinculándolas con economías locales y agrarias.

“Destacando la importancia de reconocer la contribución distinta y crucial de las mujeres indígenas, sus conocimientos y sus funciones claves en diversas economías locales a la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible” (ONU 2012: 25)

Un instrumento como el PLANIG tiene el reto de generar cambios para la población de las mujeres que es sumamente diversa y amplia, dentro de la que se encuentran las mujeres indígenas. Por supuesto que tampoco son una población homogénea, pero su número es contundente según lo trabajado por Trivelli (2005). También hay que considerar que se encuentran en diversos espacios como comunidades y ciudades, tanto de la Amazonía, de la zona andina, y las ciudades de la costa, debido a procesos migratorios. Sus actividades económicas varían según lo planteado en el primer capítulo, entre agricultoras, trabajadoras del hogar, emprendedoras, comerciantes, dedicadas al trabajo del cuidado, etc., pero sobre la gran mayoría pesa una situación económica desventajosa que comparten con la población indígena en general (Trivelli 2005).

Conocer la situación de las mujeres indígenas desde su punto de vista es vital para entender la ubicación social en que se encuentran, **por eso, en esta tesis se trabaja la agenda de las mujeres indígenas como expresión de sus**

necesidades y de sus demandas. Más allá de la información cuantitativa, se precisa conocer cómo ellas se ubican frente a su situación, pues solo desde su “mirada” y sus interacciones y acciones se pueden identificar los diferentes aspectos de la desigualdad que las afectan, cómo se multiplican y cuáles son los efectos de éstas en sus interacciones.

Sujetos heterogéneos y multidimensionales, como las mujeres indígenas, se configuran en un colectivo con una agenda común. Eso no las hace a todas iguales, ni les atribuye las mismas características, pero genera una configuración donde se muestran los puntos de acuerdo para poder aspirar a un cambio en situaciones de desventaja común que se expresan en sus procesos de autoidentificación y construcción de **agenda.**

El análisis de la agenda de las mujeres indígenas permitirá ver de manera cercana **cómo no se puede separar el efecto en ellas de la actuación de diferentes sistemas de poder (sexo/genero, raza/etnia, socioeconómico/clase y geográfico).** Los efectos que tienen estos sistemas en su situación son debido a que interactúan, se componen, superponen entre ellos y su efecto es producto de esta doble o triple relación. Por esta razón enfrentar un solo aspecto o sistema de distribución de poder no soluciona el problema de una población específica que se encuentra en desventaja en 2, 3 o 4 sistemas de poder. En este sentido tener su agenda como referente permite contar con un set identificado de situaciones desventajosas para ellas desde su mirada y por lo tanto ayuda a no dejar de lado las intersecciones

desventajosas que devienen en lastres para la implementación de las políticas, programas y proyectos que mejoren su calidad de vida.

B. Las demandas de las Mujeres Indígenas - La Agenda de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP

La agenda de ONAMIAP conjuga temas de diferentes situaciones de desventaja en distintos sistemas de poder como sexo/genero, socioeconómico/clase, etnia/raza y geográfico que afectan a las mujeres indígenas.

La forma en que formulan sus demandas muestra la realidad como ellas la interpretan y cómo les afecta. Asimismo, esta agenda expresa su priorización de los problemas que les afectan y, pone énfasis en los elementos más relevantes para ellas y en la forma en que enfocan estos problemas.

Es importante señalar que sus demandas caen en los ámbitos de decisión de diferentes sectores del poder ejecutivo, del poder legislativo y de los niveles de gobierno del Estado Peruano como se lo mostrará en el siguiente cuadro.

Agenda de la ONAMIAP	Estado Peruano /Poderes Ejecutivo y Legislativo
1.Tierra, territorio y cambio climático	
Derechos de propiedad y posesión de tierras	Ministerio de Agricultura y Riego

Promover el ordenamiento territorial: zonificación ecológica económica, plan catastral y titulación	Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio del Ambiente
Garantizar cumplimiento de derechos colectivos	Ministerio de Cultura, Vice Ministerio de Interculturalidad
Adecuar ley de consulta al convenio 169 y al PPII de la ONU	Ídem
Reconocer comunidades campesinas y nativas como pueblos originarios	Ministerio de Agricultura / Vice Ministerio de Interculturalidad
Armonizar leyes nacionales con estándares de derecho internacional de protección de derechos colectivos	Ministerio de Cultura
2. Participación Política	
Reforma de la ley electoral ya que partidos no contemplan participación equitativa, paritaria o al menos una cuota del 30% como medida afirmativa y estratégica.	Congreso de la República
Forjar y capacitarnos en políticas orientadas a impulsar medidas que favorezcan la participación de las mujeres originarias en los diferentes espacios de representatividad local, regional y nacional	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Vice Ministerio de Interculturalidad, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales
Replantear la ley de cuotas de género y para pueblos indígenas, incorporando mecanismos de alternancia para mujeres y jóvenes indígenas en la participación política	Congreso de la República
Escuela de formación socio política de mujeres y pueblos indígenas: Programas dirigidos al fomento de sus capacidades y empoderamiento de mujeres y jóvenes indígenas	
3.Salud	
Pleno acceso a los programas de salud que permitan incorporar los conocimientos y saberes de los pueblos indígenas.	Ministerio de Salud
4.Educación	
Enseñanza en la misma lengua de la comunidad	Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales
Combatir analfabetismo indígena y de mujeres indígenas	Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales
Oferta de Educación Intercultural Bilingüe (EIB)	Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales
Cobertura educativa es insuficiente.	Ministerio de Educación, Gobiernos Regionales
Persiste en los pueblos la visión de que no es necesario de que alcancemos (mujeres) mayores niveles de formación ya que se considera que nuestro destino es el matrimonio o la convivencia	Ministerio de la Mujer y las Poblaciones Vulnerables
5.Eliminación de la violencia	
Nuevas formas de violencia (diferentes)	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial

Programa de lucha contra la violencia a nivel nacional... no tiene un enfoque intercultural, ni cuenta con un presupuesto adecuado.	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial
Instalar en cada región y cada distrito Centros de Emergencia Mujer,	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Gobiernos Regionales y Locales, Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial
Creación de casas de refugio para albergar a toda mujer indígena violentada y articular las distintas instancias que tienen que ver con la problemática para trabajar y enfrentarla coordinadamente	Ministerio de la Mujer y PPVV, Gobiernos Regionales y Locales, Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial
Como parte de las acciones estratégicas necesarias para hacer frente a la violencia es incorporar en todos los centros de ayuda a las mujeres la participación activa de agentes comunitarios indígenas y ejercer la justicia indígena	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Vice Ministerio de Interculturalidad, Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial, Gobiernos Regionales y Locales
6.Economía solidaria y sostenible	
Elaboración de políticas que impulsen medidas dirigidas a lograr una economía sostenible con respeto a la naturaleza y el reconocimiento de los derechos y de los conocimientos y propuestas de los pueblos sobre sus formas de concebir el desarrollo	Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de desarrollo e Inclusión Social, Vice Ministerio de Interculturalidad, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Producción
Impulsar microempresas lideradas por mujeres que contribuyan al mejor desarrollo de la economía sustentable	Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Producción
Crear fuentes de empleo en condiciones dignas para el desarrollo de la economía sostenible	Ministerio de Trabajo
Garantizar el respeto a nuestros productos tradicionales, nuestra vestimenta, nuestras costumbres, evitando la mercantilización y la folklorización de nuestra cultura y nuestras comunidades.”	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
Cumplimiento de los convenios internacionales y las leyes (y sus respectivos reglamentos) sobre medio ambiente para defender la Madre Tierra, el territorio, la autonomía, los derechos y bienes naturales	Ministerio del Ambiente, Vice Ministerio de Interculturalidad, Ministerio de Agricultura

4.3. Análisis comparativo entre el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 y la Agenda de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP

A. Revisión de las coincidencias temáticas

Al revisar los objetivos estratégicos del PLANIG y sus resultados frente a los temas que demandan las mujeres indígenas de la ONAMIAP se encuentran coincidencias que mostramos en el cuadro siguiente:

CUADRO DE COINCIDENCIA TEMÁTICAS

PLANIG	AGENDA DE ONAMIAP
<p>Objetivo estratégico 3: “Reducir las brechas educativas entre mujeres y hombres” 3.6 “Niños y niñas que hablan lengua materna originaria y que viven en área rural acceden a educación primaria inclusiva” 3.10 Mujeres de áreas rurales alfabetizadas 3.11 “Estudiantes quechuas, aymaras y amazónicos reciben educación en su lengua materna”</p>	<p>Ítem 4 Educación -Enseñanza en la misma lengua de la comunidad -Oferta de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) -Cobertura educativa es insuficiente -Persiste en los pueblos la visión de que no es necesario de que alcancemos (mujeres) mayores niveles de formación ya que se considera que nuestro destino es el matrimonio o la convivencia</p>
<p>Objetivo estratégico 4: Mejorar la Salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres. 4.1 Aseguramiento universal de las mujeres, durante todo su ciclo de vida, para el acceso a los servicios de salud. 4.4 Establecimientos de salud implementan protocolos de atención con enfoque de género e interculturalidad y respeto a la orientación sexual. Meta es implementar protocolos y el indicador es el porcentaje de establecimiento</p>	<p>Ítem 3. Salud Pleno acceso a los programas de salud que permitan incorporar los conocimientos y saberes de los pueblos indígenas.</p>
<p>Objetivo estratégico 5: Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres. 5.6 “Los programas de capacitación laboral, generación de empleo y proyectos productivos, promovidos por el Estado, garantizan la cuota de género favoreciendo la</p>	<p>Ítem 6 Economía Solidaria y Sostenible -Impulsar microempresas lideradas por mujeres que contribuyan al mejor desarrollo de la economía sustentable -Crear fuentes de empleo en condiciones dignas para el desarrollo de la economía sostenible</p>

participación de las mujeres rurales andinas y amazónicas y en situación de discapacidad”	
<p>Objetivo estratégico 6: Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones.</p> <p>6.1 Disminución de la violencia física severa sufrida por las mujeres por parte de su pareja que puso en riesgo su vida</p> <p>6.2 Reducir la proporción de mujeres en edad fértil unidas o alguna vez unidas, víctimas de violencia sexual por parte de su pareja</p> <p>6.4 Disminuir los crímenes en razón de la orientación sexual de la víctima/</p> <p>6.5 Gobiernos regionales implementan políticas para la reducción de la violencia de género (normas aprobadas en GRS)/</p> <p>6.6 Reducción de la violencia de género (campañas preventivas)</p>	<p>Ítem 5 Eliminación de la Violencia Programa de lucha contra la violencia a nivel nacional... no tiene un enfoque intercultural, ni cuenta con un presupuesto adecuado Instalar en cada región y cada distrito Centros de Emergencia Mujer Creación de casas de refugio para albergar a toda mujer indígena violentada y articular las distintas instancias que tienen que ver con la problemática para trabajar y enfrentarla coordinadamente Como parte de las acciones estratégicas necesarias para hacer frente a la violencia es incorporar en todos los centros de ayuda a las mujeres la participación activa de agentes comunitarios indígenas y ejercer la justicia indígena</p>
<p>Objetivo estratégico 7: Incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana.</p> <p>7.3 Perfeccionamiento del mecanismo de acción afirmativa para participación de mujeres en elecciones a cargos de representación política.</p> <p>7.6 Organizaciones políticas cumplen cuota de género de acuerdo a normatividad</p>	<p>Ítem 2 Participación Política -Reforma de la ley electoral ya que partidos no contemplan participación equitativa, paritaria o al menos una cuota del 30% como medida afirmativa y estratégica. -Replantear la ley de cuotas de género y para pueblos indígenas, incorporando mecanismos de alternancia para mujeres y jóvenes indígenas en la participación política</p>
<p>Objetivo estratégico 8: Valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos naturales.</p> <p>8.1. Gestión ambiental a nivel nacional y regional, con enfoque de género.</p> <p>8.2 Gestión de riesgos y prevención de desastres naturales así como manejo y cuidado de los recursos naturales con enfoque de género.</p> <p>8.3 Incrementar el acceso y uso de recursos naturales por las mujeres (Numero de Mujeres con títulos de propiedad por regiones y a nivel nacional.</p> <p>8.5 Mujeres rurales reciben información, capacitación y transferencia de tecnología para el manejo de recursos naturales: agua, suelo y bosques.</p> <p>8.7 Mujeres rurales usan tecnologías limpias en procesos de combustión domestica.</p>	<p>Ítem 6 Economía Solidaria y Sostenible -Elaboración de políticas que impulsen medidas dirigidas a lograr una economía sostenible con respeto a la naturaleza y el reconocimiento de los derechos y de los conocimientos y propuestas de los pueblos sobre sus formas de concebir el desarrollo -Cumplimiento de los convenios internacionales y las leyes (y sus respectivos reglamentos) sobre medio ambiente para defender la Madre Tierra, el territorio, la autonomía, los derechos y bienes naturales</p>

El Objetivo Estratégico 3 del PLANIG: “Reducir brechas educativas entre mujeres y hombres” coincide con el Ítem 4 de la Agenda de ONAMIAP sobre la educación y la brecha de formación existente entre hombres y mujeres, la cobertura educativa, la oferta intercultural bilingüe y la alfabetización.

El PLANIG toma en cuenta la referencia a la lengua materna al analizar la problemática del acceso al nivel secundario de educación pero de 15 resultados con los que cuenta el Objetivo Estratégico 3 solo en 2 de ellos se toma en cuenta la lengua materna.

El resultado 3.6 “Niños y niñas que hablan lengua materna originaria y que viven en área rural acceden a educación primaria inclusiva” donde la meta al 2017 es llegar al 50% con acceso al Programa de Educación Intercultural Bilingüe, el indicador se refiere a cantidad de niños y niñas que son atendidos/as por el Programa. El resultado 3.11: “Estudiantes quechuas, aymaras y amazónicos reciben educación en su lengua materna”, plantea una meta al 2016 donde el 50% de estudiantes, con lengua originaria, reciben educación en su propia lengua, el indicador será el porcentaje de estudiantes según sexo y área de residencia. Ambos resultados dependen del sector educación.

Sobre la alfabetización, la información muestra que quienes más requieren este servicio son las mujeres, principalmente las mujeres rurales, con una tasa de 14.4% en promedio (PLANIG 2012:23), pero no hay información sobre las mujeres indígenas en particular.

El Objetivo Estratégico 4 del PLANIG: “Mejorar la salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres” trata sobre la Salud como el ítem 3 de la agenda de ONAMIAP, en este se demanda “pleno acceso a los programas de salud que permitan incorporar los conocimientos y saberes de los pueblos indígenas” tiene además, coincidencia con el resultado 4.1 del PLANIG: “Aseguramiento universal de las mujeres, durante todo su ciclo de vida, para el acceso a los servicios de salud”.

En el resultado 4.4 “Establecimientos de salud implementan protocolos de atención con enfoque de género e interculturalidad y respeto a la orientación sexual” el PLANIG tiene una meta de 30% de establecimientos de salud que implementan protocolos de salud con enfoque intercultural.

El Objetivo Estratégico 5 del PLANIG: “Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres” coincide con el ítem 6 de la agenda de ONAMIAP donde plantean sus derechos económicos e incorporan la necesidad de un mayor impulso a

microempresas lideradas por mujeres mostrando su demanda por tener un mayor empoderamiento económico, y medios económicos propios para ellas.

En el resultado 5.6: “Los programas de capacitación laboral, generación de empleo y proyectos productivos, promovidos por el Estado, garantizan la cuota de género favoreciendo la participación de las mujeres rurales andinas y amazónicas y en situación de discapacidad”, toma en cuenta en sus indicadores el “porcentaje de mujeres andinas, amazónicas que participan en dichos programas”.

El Objetivo Estratégico 6 del PLANIG: “Reducir la violencia de género en sus diferentes expresiones”, coincide con el ítem número 5 de la agenda de ONAMIAP sobre: “Eliminación de la Violencia” que menciona al Programa de Lucha contra la Violencia del MIMPV y la importancia de los Centros Emergencia Mujer y de las Casas de Refugio.

Este objetivo del PLANIG cuenta con 6 resultados y ninguno tiene indicadores referidos a ruralidad o lengua materna, pero sí hay un resultado (6.2) sobre violencia sexual en función a estratos de pobreza y grupos de edad.

Las demandas de ONAMIAP son concretas, buscan resolver la atención y las situaciones de violencia contra las mujeres y que el programa tenga una cobertura más amplia en el país. Ellas demandan instalar en cada región y distrito Centros de Emergencia Mujer, la creación de casas de refugio para

albergar a toda mujer indígena violentada y articular las distintas instancias que tienen que ver con la problemática para trabajar y enfrentarla coordinadamente, estos elementos aunque se relacionan con las políticas que plantea el PLANIG no se encuentran alineadas con el enfoque que utiliza el mismo instrumento para la Violencia en sus 6 resultados: 6.1 Disminución de la violencia física severa sufrida por las mujeres por parte de su pareja y que puso en riesgo su vida; 6.2 Reducir la proporción de mujeres en edad fértil unidas o alguna vez unidas, víctimas de violencia sexual por parte de su pareja; 6.5 Gobiernos Regionales implementan políticas para la reducción de la violencia de género (normas aprobadas en GRS); y 6.6 Reducción de la violencia de género (campañas preventivas).

El Objetivo Estratégico 7 del PLANIG: “Incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana” coincide con el Ítem 2 de Participación Política.

Hay una coincidencia en el interés y prioridad por la participación política entre el PLANIG y desde la agenda de las mujeres indígenas. Ellas están por la propuesta para la acción afirmativa para la participación de las mujeres y que esto se vea en las organizaciones políticas. En la meta 7.3: “Perfeccionamiento del mecanismo de acción afirmativa para participación de mujeres en elecciones a cargos de representación política”, tiene niveles de coincidencia pero diferencias significativas con la demanda de las mujeres indígenas de ONAMIAP que son la “Reforma de la ley electoral ya que partidos no

contemplan participación equitativa, paritaria o al menos una cuota del 30% como medida afirmativa y estratégica” y “Replantear la ley de cuotas de género y para pueblos indígenas, incorporando mecanismos de alternancia para mujeres y jóvenes indígenas en la participación política”.

El Objetivo Estratégico 8 del PLANIG: “Valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de los recursos naturales” que coincide con el Ítem 6 de Economía Solidaria y Sostenible que plantea que el Estado tome en cuenta sus experiencias y conocimientos en el manejo y gestión de recursos naturales donde incluyan su visión y sus formas de concebir el **desarrollo**.

Hay coincidencia en la incorporación del tema de gestión ambiental y la gestión, acceso y uso de recursos naturales para crear fuentes de empleo que son temas de preocupación de las mujeres indígenas. Estos son elementos que se encuentran en las metas 8.1, 8.2, 8.3 y 8.5.

B. Revisión de las limitaciones del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 desde la mirada de la Agenda de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP

Luego de esta búsqueda de coincidencias, entre la agenda de ONAMIAP y el PLANIG, se hará un análisis señalando posibles vacíos en el PLANIG, en

función a las demandas de la agenda de ONAMIAP, considerando diferencias de enfoque, temas diferenciados, etc.

El PLANIG (2013:18) considera como temas prioritarios en su enfoque de género los siguientes temas, que podrían ser vistos como su “agenda”:

- el empoderamiento y autonomía de las mujeres,
- la división sexual del trabajo,
- la independencia económica,
- una vida libre de violencia,
- el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres,
- la corresponsabilidad familiar de mujeres y hombres,
- la conciliación de la vida familiar y laboral y
- la paridad en la participación de la mujer en la toma de decisiones.

Según el análisis realizado en el Capítulo 3, la “agenda” del PLANIG se enfoca en el sistema de poder sexo/genero. Esta “agenda” trabaja principalmente las situaciones de desventaja referidas al sistema de distribución de poder sexo/genero en el Perú, tal como se refleja en los temas que prioriza. Los criterios de priorización están marcados por las brechas identificadas en función a criterios económicos (pobreza) pero también en función a la información existente provista por otros sectores del Estado, de los cuales toma cifras sobre la situación de las mujeres y recoge programas vinculados a las mujeres haciéndolos parte de sus metas.

Una de las características del sistema sexo / género analizado por las corrientes feministas es la situación de desventaja de las mujeres en este sistema, las categorías público vs privado identifican esta situación

desventajosa y sirven de base para la construcción de una agenda como la del PLANIG que prioriza temas como el empoderamiento y autonomía de las mujeres, la división sexual del trabajo, la independencia económica, una vida libre de violencia, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la corresponsabilidad familiar de mujeres y hombres, la conciliación de la vida familiar y laboral y la paridad en la participación en la toma de decisiones.

División público - privada y las categorías utilizadas para analizar las ventajas y desventajas de género

La división entre espacio público y privado, trabajo productivo y reproductivo, trabajo remunerado y no remunerado son categorías que ayudan a entender la situación de desventaja de las mujeres en los sistemas de distribución de poder sexo/género. En el caso de las mujeres indígenas, estas categorías deben ser trabajadas para adaptarse a sus realidades culturales con ordenamientos propios de género que, además, son mediados por situaciones de exclusión étnico raciales y de clase/socioeconómicas. Es así que para tratar de entender las dinámicas de participación de las mujeres indígenas y sus posibilidades de acceso al mercado, no es suficiente utilizar estas herramientas construidas para realidades donde la principal y/o única situación de desventaja es ser parte de un sistema de sexo - género patriarcal. Este enfoque puede limitar las soluciones que se plantean en programas, proyectos y políticas. Es necesario trabajarlas y adaptarlas a su realidad considerando las situaciones de desventajas marcadas por los sistemas de raza/etnia.

En esta tesis, para recoger las diversas situaciones de desventaja (género, clase y étnica) de forma conjunta se analiza la agenda de las mujeres indígenas de ONAMIAP que compila demandas y necesidades planteadas por mujeres indígenas que se encuentran en esta situación de desventaja compuesta.

Seguidamente se **analizarán elementos básicos** de cada uno de los temas de la agenda de las mujeres indígenas de ONAMIAP, frente a las acciones prioritizadas por el Estado, a través del PLANIG. Se busca **mostrar la importancia de tomar en cuenta las características específicas de la población a la que se quiere llegar, considerando los sistemas de poder en los cuales** se encuentran en desventaja para poder elaborar programas que den alternativas y creen las oportunidades que les permitirá fortalecer su posición y mejorar su ubicación en los sistemas de poder.

El primer Objetivo Estratégico del PLANIG es: “Promover y fortalecer la transversalización del enfoque de género en los tres niveles de Gobierno”. Consta de 6 resultados donde se espera que las entidades consideren el tema de género en sus estructuras, donde por lo menos cada entidad tenga una intervención priorizada de género: acción, plan, entre otras lo que implica que el Ministerio de Economía y Finanzas, por ejemplo, considere que se puedan aprobar presupuestos para género, que los/as funcionarios/as del Estado cuenten con planes de capacitación en género y finalmente que las entidades recojan los puntos de vista de la sociedad civil a manera de vigilancia.

Lo anteriormente descrito, no garantiza que se estén tomando en cuenta todos los ámbitos en los que una población como las mujeres indígenas se encuentra en desventaja. Si bien el PLANIG reconoce la necesidad de consultar grupos poblacionales de mujeres específicos (PLANIG 2012) no explicita los criterios y/o metodología que utiliza para esta consulta.

En los objetivos estratégicos 5, 2 y 6 hay coincidencia con los temas de la agenda de ONAMIAP pero estas demandas no se encuentran reflejadas en los resultados buscados por estos objetivos. En el análisis realizado en el acápite anterior se ubican coincidencias pero saltan a la vista diferentes enfoques para los temas y sobre todo, una diferente priorización entre las demandas de las mujeres indígenas y los temas del PLANIG.

Las demandas de la ONAMIAP, como tales, no se encuentran recogidas de forma sistemática ni están ubicadas en las metas del PLANIG, tampoco las brechas de género recogidas dan cuenta de varios problemas que afectan a las mujeres indígenas tal como se argumentó en el Capítulo 1.

Seguidamente, se hace el análisis desde las demandas de la agenda de ONAMIAP, buscando identificar qué elementos de esta agenda no se encuentran en el PLANIG.

Ítem 1 de la agenda de ONAMIAP: Tierra, territorio y cambio climático

La agenda de ONAMIAP pone en primer lugar y como prioridad la lucha por los derechos colectivos relacionados con el acceso a la propiedad y el reconocimiento de los pueblos como originarios, además de buscar “armonizar”

leyes a estándares internacionales de protección de los derechos colectivos. Este ítem está orientado a defender una forma de vida, de organización y de gestión de los recursos basada en la propiedad colectiva.

En el caso de la población indígena, el cumplimiento de los derechos colectivos es una demanda prioritaria, pero, aunque estos se lleguen a implementar, no hay garantías concretas de que las mujeres se encontrarán en condiciones de igualdad con los hombres indígenas, ya que ellas también están en desventaja en el sistema sexo-género y no únicamente en el sistema etnia / raza.

Los derechos colectivos se vinculan principalmente con el tema de titulación pero demandan también el respeto a una forma diferente de organización y manejo de los recursos disponibles en los territorios indígenas. En lo que se refiere a la propiedad colectiva “...naturaleza de sus tierras –el tipo de uso dado a las mismas– y en la lógica de mantener el control sobre su propiedad” (IBC 2016: 11)

No hay una política pública que aborde el reconocimiento y la titulación de las comunidades y las normas y regulaciones son “complejas, dispersas y contradictorias.” (Defensoría del Pueblo 2014: 30). Un indicador de esta situación es que no existe una base de datos oficial sobre las 10,500 comunidades indígenas del Perú (IBC 2016: 24) y existen todavía 4,023 comunidades que no están tituladas según el informe del IBC publicado en el 2016.

Más aún los pueblos indígenas, principalmente los amazónicos demandan el reconocimiento de sus territorios como tales para lo que no basta el sistema de propiedad colectiva de las comunidades.

“En relación a las comunidades nativas amazónicas, se debe promover que en el futuro los títulos de propiedad sean otorgados a nombre de cada pueblo indígena, si es que así lo solicitaran, en reconocimiento de su territorio integral. Para ello las autoridades estatales, a nivel regional y nacional, deben abandonar la noción de titulación de comunidades vigente hasta el momento.” (IBC 2014:43)

El Estado no asume la responsabilidad de garantizar la participación de las mujeres indígenas en sus marcos normativos como la Ley de Consulta y su reglamento⁹. No existe una política y/o mecanismo que esté dirigida a ellas como población específica. Esta responsabilidad la asumió el Estado al firmar la CEDAW.

Este tema de agenda también contiene la demanda de “Derechos de propiedad y posesión de tierras” que implica situaciones vinculadas con el acceso a la propiedad y el acceso, uso y control de otros recursos, a los que las mujeres indígenas tienen un acceso limitado. Hay dos problemáticas abordadas por el PLANIG que se vinculan con el tema de la titulación: la primera de mujeres que dirigen unidades agropecuarias y la segunda de mujeres productoras rurales. La información con la que cuenta el PLANIG para establecer la brecha de género en este tema es la siguiente:

⁹ <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/wp-content/uploads/2014/11/Reglamento-de-la-Ley-N---29785-Decreto-Supremo-N---001-2012-MC.pdf> (4/11/2016)

“Según la información de COFOPRI (55), el 2011 se entregaron 68,881 títulos de propiedad a mujeres. El 20.3% de unidades agropecuarias son dirigidas por mujeres, pero sólo el 4.7% de las productoras rurales tiene su título de propiedad.” (En la brecha: “Medio Ambiente y Género: Necesidad de valorar el aporte de las mujeres en el manejo de los recursos naturales y la protección del medio ambiente” PLANIG 2012: 28)

En el caso de los títulos de propiedad la información del PLANIG está en función a unidades agropecuarias, pero no se cuenta con información sobre mujeres indígenas como tales. El resultado 8.3 está vinculado a este tema donde la meta es sobre el acceso y uso de recursos naturales por parte de las mujeres en los comités de regantes siendo el indicador tanto el número de mujeres en estos comités como el número de títulos de propiedad entregados a nivel nacional.

El Estado peruano promueve procesos de titulación individual que se contraponen a la agenda del movimiento indígena, y cuyas campañas han afectado las estructuras comunales de propiedad (IBC 2016: 48), de las cuales las mujeres indígenas son parte.

Sobre el acceso a la identidad (DNI), que es un pre requisito para la titulación, el PLANIG no cuenta con información sobre las mujeres indígenas, las cifras existentes se refieren a mujeres rurales que no son necesariamente indígenas por lo cual no es posible conocer la situación de las mujeres indígenas como tales (PLANIG 2012: 28).

En el objetivo 8: “Valorar el aporte de las mujeres en el manejo sostenible de recursos naturales”, el PLANIG involucra a sectores como Ambiente, Energía y

Minas, Agricultura, Vivienda con COFOPRI, Gobiernos Regionales y entidades como INDECI. Los resultados de este objetivo están dirigidos a mujeres rurales, mujeres de comités de regantes, pero no incorporan la problemática de las mujeres amazónicas e indígenas; cuya realidad es diferente por las zonas (amazonia y zona andina), el tipo de recursos naturales a los que tienen acceso en éstas y la forma en que está organizado su aprovechamiento (comunidades).

Sobre la meta del resultado 8.1 de Gestión Ambiental con enfoque de género, a pesar de que se establece que el Sistema de Información Ambiental (SINIA) contará con indicadores de género, no se encontró información en la página web del SINIA con indicadores de género ni tampoco mención alguna a las mujeres indígenas, solo consigna indicadores ambientales y de desarrollo sostenible.

Entre otras demandas de este ítem, están: “Adecuar la ley de consulta al Convenio 169”, “Reconocer comunidades campesinas y nativas como pueblos originarios” y “Armonizar leyes nacionales con estándares de derecho internacional de protección de derechos colectivos”, estas demandas son prioritarias para el Movimiento Indígena y las mujeres indígenas les dan prioridad en su agenda. Estas demandas son difíciles de alinear con lo que se encuentra en el PLANIG pero son demandas fundamentales para las mujeres indígenas y una política que responda a sus necesidades debe contemplarlas.

Ítem 2 de la agenda de ONAMIAP: Participación Política

En lo que respecta a la participación política, las demandas de las mujeres de ONAMIAP se orientan, tanto hacia el Estado como al interior del movimiento indígena donde las mujeres indígenas priorizan la demanda por la paridad y alternancia de sí mismas. Reclaman cuotas y empoderamiento político para representar sus intereses. En este sentido, no exigen la representación de las mujeres en general sino de ellas como una población con demandas específicas y diferenciadas de otros grupos.

La demanda por una escuela de formación socio política muestra la necesidad de representación al interior del movimiento y afuera de éste, espacios en los cuales sus intereses no son siempre reconocidos y aceptados como válidos. El machismo se expresa en forma pública cohibiendo a las mujeres, y aunque tienen visiones distintas, sus perspectivas no reciben el tiempo de discusión ni el reconocimiento debido.

Como se demanda en la parte sobre Territorio referida al acceso a recursos, el tema de la identidad (DNI) se vuelve crucial para la participación política de las mujeres, incluso en los espacios comunales (actas de asamblea, comuneros, cargos comunales, etc.). Esta es una barrera palpable y el PLANIG no incluye información sobre mujeres indígenas que, se sabe que, por lo menos existe para indígenas amazónicos en el Plan de la RENIEC. El PLANIG cuenta con información sobre mujeres elegidas en los diferentes niveles del Estado pero no hay información sobre estratos socioeconómicos, o étnicos de estas mujeres.

En el **Objetivo Estratégico 7:** (“Incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones y la participación política y ciudadana”), el primer resultado es referido a las “Entidades públicas que garantizan el acceso de mujeres y hombres a partida de nacimiento y DNI, en el marco de las estrategias indocumentación cero” donde los indicadores son porcentaje de mujeres indocumentadas, porcentaje de gobiernos locales que entregan Partida de Nacimiento Gratuita y porcentaje de gobiernos regionales y locales que manejan información estadística de indocumentados/as. No hay ningún indicador vinculado con la lengua materna originaria, tampoco si es que hay una relación de esta situación con la indocumentación, lo cual es vital para las mujeres indígenas.

El segundo resultado está referido a las acciones afirmativas para “garantizar la presencia de mujeres en cargos de toma de decisiones”, la acción afirmativa elegida es la incorporación de cuotas de género y la meta es lograr al 2017 que la mitad (el 50%) de los Gobiernos Regionales establezcan estas cuotas, el indicador será el porcentaje de estos que establecen cuotas de género.

EL PLANIG recoge información sobre normas que fomenten la participación de las mujeres en Gobiernos Regionales para lograr un acceso paritario como se recoge en la siguiente cita.

“Sólo doce (12) Gobiernos Regionales reportaron la aprobación de normas que fomentan la participación de las mujeres en el Consejo de Coordinación Regional a través de cuotas de género: Arequipa, Callao, Huancavelica, Huánuco, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Tacna, Ucayali y La Libertad.” (En la brecha: “Toma de decisiones, participación política y ciudadana: Mejorar los mecanismos existentes para el acceso paritario de las mujeres a cargos de representación política” PLANIG 2012: 29)

En el PLANIG no se encuentran mecanismos específicos que muestren un seguimiento a políticas específicas, para asegurar la representación de las mujeres indígenas. No es suficiente una cuota de género y una cuota indígena ya que en ningún caso las mujeres indígenas aseguran su representación porque en ambos mecanismos hay otras y otros que accederán a la representación antes que ellas.

Las cuotas han logrado aumentar la postulación de mujeres pero esto no necesariamente ha implicado que salgan electas (Guibert u Muñoz 2014:43). La cuota de género al 30% que se está implementando en el Perú y se cumple en general de la forma más exacta posible (Córdova e Incio 2014). Otro problema es que la forma en que los partidos y movimientos cumplen con esta cuota es combinando los requisitos de edad y género “...siendo las combinaciones más recurrentes las de mujeres/jóvenes y nativos –jóvenes” (Córdova e Incio 2014:15).

En las elecciones regionales y municipales, del 2006 y 2010, más del 15% de candidatas ubicadas en el tercio superior son electas pero menos del 1% de las ubicadas en el tercio inferior, según el documento del MIMDES citado en el texto de Guibert y Muñoz donde explica cómo en su mayoría las candidatas son ubicadas en el tercio inferior de las listas. Esta situación nos muestra que de una cuota del 30% solo un pequeño porcentaje sale elegido a pesar de existir una medida afirmativa como la de las cuotas, en este contexto una población como las mujeres indígenas tiene menos posibilidades debido a las

barreras educativas y económicas que enfrentan, como lo plantean Zambrano y Uchuypoma (2015) y que se coincide en esta tesis.

En lo que respecta a la cuota indígena, no existe para las listas parlamentarias y en el caso de las elecciones regionales y municipales los hombres indígenas son preferidos en los primeros lugares, lo mismo para las consejerías regionales según Zambrano y Uchuypoma (2015)

Ha sucedido que los y las indígenas jóvenes han sido usados como relleno en los últimos lugares de las listas usando la concurrencia para cumplir con las cuotas de mujeres, indígenas y jóvenes. Según Zambrano y Uchuypoma (2015: 33 y 56) "... podría estar constituyéndose de facto en un factor excluyente de la participación política de mujeres indígenas jóvenes."

La exclusión no solo viene de un sistema electoral que no las favorece en las cuotas concurrentes y uninominalidad (concejalías con solo un candidato por organización donde se prefieren hombres) sino que parte desde las relaciones en la comunidad donde se considera que tienen limitaciones para asumir cargos como falta de experiencia y el hecho de que no tienen voz y voto en las asambleas comunales, además, que para postulara suelen ser invitadas a través de un varón que es familiar cercano (Zambrano y Uchuypoma 2015:60)

La cuota de género y la cuota indígena han abierto posibilidades a las mujeres indígenas pero se ven afectadas por las desventajas de ser mujer y de ser indígena de forma compuesta, al afectarlas ambas desventajas sus

posibilidades se hacen menores que las de las mujeres y menores que las de los hombres indígenas.

“...En el caso de las mujeres indígenas, además, estas cifras parecen agudizarse y se encuentra que, por ejemplo, en el último proceso electoral regional, solo se eligió a dos mujeres indígenas para el cargo de consejería regional. Cabe señalar que los datos de ambas regiones, en general, tal como se muestra en el tercer capítulo de este documento, se encuentran dentro del patrón nacional de brechas de género, que también se profundiza en el caso de las mujeres indígenas en todo el país...” (Zambrano y Uchuypóma 2015: 93)

Lo mismo que con la cuota de género y/o indígena podría suceder con la situación de la alternancia, las mujeres indígenas apuestan por ésta alternancia pero no vista desde el planteamiento del MIMP que es la alternancia de género, sino que buscan incorporar su demanda en un planteamiento como éste en su agenda: “Replantear la ley de cuotas de género y para pueblos indígenas, incorporando mecanismos de alternancia para mujeres y jóvenes indígenas en la participación política”, donde se estarían tomando en cuenta criterios de género, de etnia y de generación.

Ítem 3 de la agenda de ONAMIAP: Salud

En su agenda ONAMIAP demanda “pleno acceso a los programas de salud que permitan incorporar los conocimientos y saberes de los pueblos indígenas”. La información que presenta PLANIG, sobre la salud, se orienta al acceso a los servicios de salud y la salud reproductiva de los y las adolescentes, principalmente. Sobre el acceso a servicios de salud, se toma en cuenta a la población total y en el área rural se cuenta con un nivel del 83.2% de las

mujeres que cuentan con algún seguro de salud, donde la mayoría está en el Sistema Integral de Salud. No hay información sobre la calidad de estos seguros ni su incidencia en poblaciones como las mujeres indígenas.

“-En el 2010(25), el 61.3% de la población masculina y 65.6% de la población femenina, se encontraban afiliados o afiliadas a algún seguro de salud (al amparo de la Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, Ley N° 29344).

-En el 2010, en el área rural, el 83,2% de las mujeres y el 75,7% de los hombres contaban con algún seguro de salud. De las aseguradas mujeres, el 21,6% son beneficiarias de ESSALUD mientras que el 39,1% corresponde al SIS. (26) De acuerdo a las estadísticas del SIS (27), el total de asegurados a setiembre de 2011 creció ligeramente en 0,6% respecto de setiembre de 2010.” En la brecha, Salud: Inequidad en el acceso a servicios de salud, de orientación y a métodos anticonceptivos, limitan el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y adolescentes. (PLANIG 2012: 24)

El **Objetivo estratégico 4** del PLANIG es “Mejorar la salud de las mujeres y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres” tiene 9 resultados y hay 2 de ellos que hacen referencia de alguna manera a las mujeres indígenas.

El resultado 4.1: “Aseguramiento universal de las mujeres, durante todo su ciclo de vida, para el acceso a los servicios de salud”, en uno de sus 3 indicadores se refiere al porcentaje de mujeres andinas, amazónicas, afro descendientes, con discapacidad y mujeres adultas mayores cubiertas por un seguro de salud. Existe una línea de base porcentual, pero la meta habla de “incrementar el aseguramiento” sin poner metas concretas. No se encontró ninguna información de línea de base o que sea específica en como beneficiará a las

diferentes poblaciones a las que hace referencia, entre éstas a las mujeres indígenas.

El indicador del resultado 4.4, sobre establecimientos de salud, se refiere a un porcentaje de establecimientos. No hay ninguna información que indique la relevancia de este porcentaje y como su selección se vincula con la población indígena, o que indique qué zonas serán priorizadas geográficamente.

En la página web de ONAMIAP se encuentra un párrafo en donde se amplía un poco más a qué se refiere su demanda respecto a la salud, sin embargo cabe decir que en este Ítem 3 de la agenda de ONAMIAP no hay otras demandas más allá de la antes mencionada:

"Desde la ONAMIAP planteamos la adecuación de políticas que tengan como objetivo garantizar a las mujeres indígenas el pleno acceso a los programas de salud que permitan incorporar los conocimientos y saberes de los pueblos indígenas. Y por eso se plantea las casas maternas, implementar programas preventivos de salud, políticas de información en salud sexual, el uso de plantas medicinales como métodos anticonceptivos, entre otras".

<http://www.onamiap.org/2010/08/educacion-y-salud-indigena-salud.html>
8/3/2016

Si bien hay coincidencias con el PLANIG sobre la ampliación de la cobertura del sistema la demanda de incorporar saberes y conocimientos habla de un nivel de articulación y diálogo entre la medicina moderna y los saberes y conocimientos.

Ítem 4 de la agenda de ONAMIAP: Educación

Las mujeres indígenas de ONAMIAP exigen en su cuarto ítem de agenda sobre educación: una mejor cobertura de la educación por parte del Estado así como una mayor oferta en la Educación Intercultural Bilingüe porque no se cuenta con información precisa que muestre el acceso y situación de este programa llevado por el Ministerio de Educación.

“...la aprobación de la Política sectorial de educación intercultural y educación intercultural bilingüe (Decreto Supremo N° 006-2016) y la construcción del Plan Nacional de EIB mediante un proceso de consulta previa son avances fundamentales para garantizar la pertinencia del servicio educativo en un país pluricultural y multilingüe como el Perú.” (Defensoría del Pueblo 2016:189)

“... de 45,186 docentes que laboran en educación básica regular que enseñan a estudiantes indígenas el 94% (42,439) no cuenta con formación académica en educación intercultural bilingüe y 40% (17,905) no tenga dominio del idioma originario.” (Defensoría del Pueblo 2016:190)

En el PLANIG se cuenta con información sobre la educación de las mujeres vinculada a su lengua materna. Esto ayuda a incorporar el elemento raza/etnia en el análisis de políticas. El enfoque del PLANIG las compara con los hombres lo que no permite ver qué tanta desventaja tienen estas mujeres frente a las mujeres cuya lengua materna es el castellano.

“Sólo el 57.8 % de las mujeres que hablan una lengua materna nativa y viven en área rural, acceden a la matrícula del nivel secundario, frente al 66% de los hombres en la misma condición (20).

...Asimismo el 57% de los y las adolescentes en situación de pobreza extrema y el 67% con lengua materna quechua acceden a la educación secundaria, de este grupo más de la mitad lo hace a un grado inferior al que le corresponde para su edad (24)". En la brecha sobre: "Educación: Inequidades en la permanencia y conclusión en el sistema educativo de las mujeres rurales que hablan lenguas nativas." (PLANIG 2012: 22-23)

Respecto a la segunda demanda de este ítem de la agenda: "Combatir analfabetismo indígena y de mujeres indígenas", se encuentra que en el PLANIG se recoge la situación de las mujeres analfabetas rurales y no se distingue si son indígenas o no.

"A través del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización – PRONAMA, se redujo la tasa de analfabetismo nacional en 6.49% al 2010(21). Pero la mujer que vive en zonas rurales sigue siendo el grupo poblacional analfabeto más grande del país, con una tasa de 14.4% en promedio e identificando a los departamentos de Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Puno y Cusco, como los departamentos con una mayor tasa de analfabetismo, el cual alcanza hasta a un cuarto de la población femenina de 15 años a más (22)." (PLANIG 2012: 23)

Sobre el analfabetismo cabe preguntarse qué tanto ser mujer analfabeta en el Perú está vinculado con las variables de situación de pobreza, así como por tener lengua materna que no sea el castellano. Esto no se explicita en el PLANIG pero la meta del resultado 3.10 habla de "...se incrementa la proporción de mujeres alfabetizadas en área rural a 60%." Aunque área rural no toma en cuenta a toda la población indígena, si toma considera un criterio geográfico que se vincula con el acceso a un servicio como éste y eventualmente a la población indígena.

Las demandas de ONAMIAP también se orientan a la cobertura educativa y la falta de acceso a la educación superior para la población indígena que puede ser una de las causas por las que el promedio de años de educación de las jefas de hogar que son mujeres indígenas es de 2.7 años y 6.3 de los hombres indígenas frente a las mujeres no indígenas que tienen un promedio 7.3 años (Trivelli 2005: 122). Esta brecha muestra la superposición de la discriminación entre los sistemas de sexo/género, etnia/raza y de clase (socioeconómico). El PLANIG responde mayoritariamente a la necesidad del acceso y/o uso del servicio en la preocupación por mejorar la presencia, la matrícula y el uso del servicio como lo muestran los programas del MIDIS (Juntos) y los programas del MINEDU. En el caso de las mujeres indígenas hay que tomar en cuenta los otros elementos planteados en su agenda para responder a esta situación de manera integral.

"En este marco, es importante señalar que no se trata de un hecho aislado y que el tema de los programas sociales no es solo de acceso. En general, estos programas, así como los planes y políticas de gobierno, carecen de un enfoque intercultural y son ajenos a la realidad y las necesidades de nuestros pueblos indígenas. Frente a ello, como ONAMIAP planteamos "la firma de un convenio interinstitucional que permita articular acciones de monitoreo de los programas sociales", anunciada por la Defensoría del Pueblo en el citado pueblo amazónico, debe generalizarse y convertirse en un mecanismo permanente de los programas sociales a nivel nacional".

<http://www.onamiap.org/2016/02/demandamos-politicas-publicas.html> (Consultado: 8 de marzo 2016)

Como se ve en la siguiente cita, todavía la indocumentación es una barrera para el acceso a las alternativas educativas con un enfoque intercultural, así

como la situación de la distancia geográfica y el acceso a la educación superior.

"En el reciente proceso de consulta del Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, al tocar el tema de acceso y permanencia en la educación, las organizaciones indígenas planteamos que en tanto este problema se resuelva, mediante acciones coordinadas del Ministerio de Educación y el RENIEC, el DNI no sea exigido para la matrícula. Y que sean creados colegios secundarios a manera de internados en lugares estratégicos de la Amazonía para superar las dificultades de traslado."
<http://www.onamiap.org/2016/02/demandamos-politicas-publicas.html> (Consultado: 2 de noviembre del 2016)

Finalmente, la última demanda de este ítem de la agenda de la ONAMIAP plantea un cambio al interior del movimiento indígena debido a que "Persiste en los pueblos la visión de que no es necesario de que alcancemos ([las] mujeres) mayores niveles de formación ya que se considera que nuestro destino es el matrimonio o la convivencia". Esto muestra una clara barrera para el acceso de las mujeres indígenas a la educación vinculada al sistema sexo- género en cómo se da la división sexual del trabajo en la población indígena. Esta es un claro indicio de cómo esta demanda tiene un doble requerimiento, por un lado hacia el Estado, por otro lado al interior del movimiento indígena. Asimismo, se vincula con la demanda de su participación política al interior del movimiento y de la violencia que puede haber hacia las mujeres.

Ítem 5 de la agenda de ONAMIAP: Eliminación de la Violencia

LA ONAMIAP demanda que el Programa de Lucha contra la Violencia cuente con un enfoque intercultural. Denuncia la falta de Centros de Emergencia Mujer

y de casas de refugio a su alcance. También exigen que este programa dialogue más con el sistema de justicia indígena y que operadores indígenas sean parte de este para responder mejor a sus necesidades específicas.

La información recogida por el PLANIG otra vez describe la situación de las mujeres en general y aunque hay información sobre la época de la violencia política referida a las reparaciones a víctimas de la violencia sexual, no hay información vinculada al origen étnico o a la lengua hablada, mucho menos a sistemas culturales de género donde se den expresiones de violencias específicas contra las mujeres indígenas. En este documento se recoge alguna de la información presentada por el PLANIG en la parte de brechas:

“-El 38,4% de las mujeres que han vivido alguna vez en unión de pareja, señala haber sufrido violencia física y/o sexual. Según ámbito geográfico, el porcentaje de mujeres que manifiestan haber sufrido violencia sube ligeramente en la zona urbana 39,2% y baja en la zona rural 36,5%.(37)...

-Al mes, en promedio, 10 mujeres son víctimas de feminicidio; es decir, son asesinadas por sus ex parejas o parejas. En el año 2010 se registraron 130 víctimas de feminicidio y 49 tentativas de feminicidios. (41)

- En el contexto de la violencia política durante el periodo 1980-2000, se registró la afectación de 1,976 mujeres por violencia sexual y 423 mujeres por violación Sexual (43), víctimas que deben ser resarcidas y que están en la prioridad de la agenda gubernamental...” (PLANIG 2012: 25-26)

La violencia hacia las mujeres que participan en la política es también un problema serio que ha generado un Proyecto de Ley N° 1903/2012-CR, Ley contra el Acoso Político hacia las Mujeres presentado por la Congresista Verónica Mendoza y aprobado por la Comisión de la Mujer de forma unánime

el 15 de diciembre del 2014¹⁰. El acoso político se da en un contexto donde resulta difícil para las autoridades mujeres plantear sus ideas y ser escuchadas en un ambiente dominado básicamente por los hombres. Su prevalencia significa que son frecuentemente agredidas psicológica y físicamente (Transparencia 2013: 50). El PLANIG describe este problema pero no precisa sus posibles variaciones en relación a la variable étnica:

“-Asimismo se evidencia el acoso político que expresan las mujeres autoridades (44), quienes en el ejercicio de sus cargos son víctimas de prácticas sexistas y de discriminación de género que afecta su integridad moral y profesional. Este acoso llega a convertirse en un mecanismo de expulsión en el ejercicio de su cargo (45)” Dentro de la brecha: “Violencia de género en sus múltiples expresiones: A pesar de los avances las mujeres continúan desprotegidas.” (PLANIG 2012: 26)

El **Objetivo Estratégico 6** es “Reducir la violencia en sus diferentes expresiones”. Cuenta con 6 resultados y ninguno tiene indicadores referidos a ruralidad o lengua materna. Hay un indicador (6.2) sobre violencia sexual en función a estratos de pobreza y grupos de edad.

La orientación de las metas de este Objetivo es hacia la población de mujeres en general. Aunque no especifica, se podría suponer que esto está basado en denuncias, estudios citados y la necesidad de responder con programas, sensibilizar con campañas, etc., sin embargo surge la pregunta de cómo saber a qué población se está llegando, cómo son las características de la violencia sufrida por las mujeres indígenas y qué tanto los programas están teniendo un

¹⁰[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/8451CBC8A55B3A9005257E07005B196F/\\$FILE/MUJER.Y.FAMILIA_1903-2012-CR_Txt.Fav.Sust.Unanimidad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/8451CBC8A55B3A9005257E07005B196F/$FILE/MUJER.Y.FAMILIA_1903-2012-CR_Txt.Fav.Sust.Unanimidad.pdf)
21/07/2016

impacto positivo para ellas. Las demandas de ONAMIAP apuntan a que los esfuerzos son insuficientes y que hacen falta infraestructura, acceso a servicios, necesidad de un enfoque intercultural y un diálogo con la justicia indígena practicada en las comunidades.

Ítem 6 de agenda de ONAMIAP: Economía Solidaria

En Economía Solidaria las mujeres indígenas piden que el Estado tome en cuenta sus experiencias y conocimientos en el manejo y gestión de recursos naturales donde incluyan su visión y sus formas de concebir el **desarrollo**. También incorporan la necesidad de un mayor impulso a **microempresas** lideradas por mujeres que muestra su demanda por tener un mayor empoderamiento económico, y medios económicos propios para ellas. Se ve en estas demandas una doble exigencia que pasa por el respeto al ser indígena, incorporando sus aportes, y no ser folklorizados, también una clara exigencia por el empoderamiento económico de las mujeres a través de microempresas y mayores alternativas de empleo.

El acceso a recursos económicos de las mujeres indígenas está limitado por las barreras raciales/ étnicas (por el hecho de ser indígenas) y las barreras socioeconómicas como la situación de pobreza y pobreza extrema que están íntimamente ligados, como lo explica Trivelli (2005). También están limitadas por las barreras sexo/ genéricas, a lo que se suma la dificultad para la población indígena ubicada en zonas alejadas sin acceso a servicios públicos

(espacio geográfico). Estas intersecciones configuran claras situaciones de desventaja para las alternativas económicas de las mujeres indígenas.

En el PLANIG se encuentra la siguiente información:

“-La distribución de la carga global de trabajo (52) es desigual entre mujeres y hombres. Las mujeres dedican casi la mitad de su tiempo de trabajo, al trabajo no remunerado (52%), mientras que los hombres solo dedican 24% de su tiempo, esto explica en gran parte por qué los hombres tienen mayor oportunidad que las mujeres para obtener ingresos.

- La PEA femenina en el área urbana es de 46% y 44,9% en el área rural.

- La tasa de actividad económica es para los hombres 82.3% y para las mujeres 64.8%. La tasa de actividad de la mujer en el área urbana alcanza el 63.0% y de la mujer del área rural, 74.1%. (46)” En la brecha “Empleo y Trabajo: Persisten fuertes inequidades de género en la carga de trabajo no remunerado y en la participación en la actividad económica.” (PLANIG 2012: 26-27)

La información recogida en el PLANIG identifica el problema en el sistema de sexo/género, señalando la inequidad en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado, lo que representa una barrera de acceso a trabajos remunerados, pero no da cuenta sobre la situación de empleo precario o informal que serían relevantes para las mujeres indígenas.

El PLANIG parte del presupuesto según el que las labores de la casa y otras labores no remuneradas quitan tiempo a las mujeres y pierden oportunidades de contar con un trabajo remunerado. En el caso de las mujeres indígenas esta situación se complejiza, porque, en el caso de las que realizan labores agrícolas o se dedican a otras actividades comunales, dividen su tiempo entre el trabajo reproductivo (la casa) y el productivo como la agricultura familiar

aunque ninguno de los dos sea remunerado. Muchas veces, incluso asumen todo el trabajo agrícola (productivo) cuando los hombres migran.

Llama la atención que, en la información tomada en cuenta por el PLANIG, la tasa de actividad económica de las mujeres en el área rural sea de 74.1%, esto muestra cómo su aporte a la economía local podría ser relevante y no solo estar referido al trabajo remunerado. Lo que no queda claro es si existe una importante división entre el trabajo reproductivo y productivo. Su situación es mucho más compleja que la que puede resolverse con un programa de incentivo al empleo clásico. Habría que definir mejor qué significa para estas mujeres trabajo remunerado, trabajo no remunerado, trabajo productivo, trabajo reproductivo. La división sexual del trabajo definitivamente no será la misma para una mujer en la ciudad que por realizar trabajo del cuidado no accederá a un trabajo remunerado, que la de una mujer rural y/o indígena para quien las responsabilidades comunales suelen ser centrales.

Seguidamente cabe también la pregunta de cuál es y cómo se calcula la productividad de las mujeres indígenas en el medio rural, porque no se cuenta con esa información. Haría falta un acercamiento mayor a su situación en los sistemas sexo/género específicos de esta población, a su situación socio económica, habrá que considerar, también, las barreras raza/etnicidad, además de la situación geográfica como la distancia a la que se encuentran los servicios públicos, por ejemplo.

El **Objetivo Estratégico 5** del PLANIG es “Garantizar los derechos económicos de las mujeres en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades con los hombres. En el caso de los resultados de este objetivo estratégico, están referidos a trabajadoras/es del hogar (5.2), hostigamiento sexual en entidades públicas (5.3) y hostigamiento en el sector privado (5.4). Estos resultados son muy difíciles de vincular con las mujeres indígenas porque no queda claro qué experiencias enfrentan.

En el caso de las/los trabajadores/as del hogar se puede asumir que contiene una población de mujeres indígenas pero no se conoce si las violencias que pueden sufrir son distintas a las de otras mujeres empleadas en este tipo de trabajo, y tampoco se cuenta con información censal al respecto.

Los responsables de la implementación de estos resultados en el PLANIG son sectores y gobiernos regionales en función a sus competencias, pero no se encontró información sobre la línea de base, ni tampoco un listado de los programas implementados o que se implementarán en el período de ejecución del Plan. Tampoco se conocen los sectores que cuentan con ellos ni de las zonas geográficas en que se implementan.

En el **Objetivo 8 del PLANIG** en el resultado 8.5, se determina que las mujeres rurales reciban información, capacitación y transferencia tecnológica para el manejo de recursos naturales (agua, suelo y bosques), este resultado compete al MINAG, MINAM, MINCUL y MINEM y su indicador es la cantidad de mujeres

rurales “capacitadas y con tecnología transferida”; no queda claro si la población de mujeres indígenas será priorizada por estos sectores, ni tampoco qué zonas geográficas lo serán. Para las mujeres indígenas la gestión de los recursos naturales es un tema fundamental que encontramos en su agenda tanto en el Ítem 1 vinculado al territorio como en el ítem 6 sobre la economía solidaria.

El caso de las mujeres indígenas que viven en zonas rurales y combinan el trabajo del cuidado con alternativas económicas, lleva a reflexionar sobre la necesidad de información para determinar su aporte, tanto en el trabajo del cuidado como el aporte productivo que puede estar invisibilizado por la forma en que se aplican las categorías de público y privado en el caso de ellas. Frente a esto cabe preguntarse hasta dónde el Estado identifica el aporte productivo de la agricultura familiar, por ejemplo. Aunque no sea un trabajo remunerado, tampoco será totalmente un trabajo de cuidado ya que este último puede ser considerado uno trabajo productivo.

C. Revisión de posibles desencuentros y diferencias culturales y políticas entre el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 y la Agenda de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP

En este acápite se recogerán algunos elementos que plantea el PLANIG y que muestran desencuentros y/o diferencias con las demandas priorizadas en la agenda de las mujeres indígenas de ONAMIAP.

La titulación de la propiedad para las mujeres indígenas

La titulación de las mujeres es un elemento no contemplado en la agenda de ONAMIAP, probablemente por la prioridad para el movimiento indígena de un reconocimiento del territorio colectivo. Esto no niega toda la dificultad y barreras que tienen las mujeres en procesos de titulación individual y la falta de control o poder sobre el espacio en que viven en comunidades (propiedad colectiva).

“...la insuficiencia de la legislación para garantizar el acceso de las mujeres a la tierra en igualdad de derechos con los varones: si las leyes más generales postulan la igualdad de hombres y mujeres, la indeterminación de las leyes así como de las normas comunales respecto sobre los derechos particulares y familiares de usufructo al interior de las comunidades, no facilita en absoluto un acceso claro y equitativo para los comuneros en general, hombres o mujeres. Las leyes sobre propiedad comunal de la tierra funcionan más hacia el “exterior” de las comunidades que al “interior” de las mismas y no regulan los mecanismos de acceso de las diversas familias o de los comuneros a la tierra colectiva.” (Diez 2010: 44)

La salud reproductiva y la salud sexual de las mujeres indígenas

La agenda de ONAMIAP demanda el “pleno acceso a los programas de salud que permitan incorporar los conocimientos y saberes de los pueblos indígenas” pero no tiene demandas más específicas vinculadas con las necesidades de las mujeres en el tema de salud como las que sí contiene el PLANIG.

Los derechos reproductivos y derechos sexuales no se encuentran en la agenda de ONAMIAP. Por el porcentaje de la población indígena, en zonas rurales y de la Amazonía, la incidencia en embarazo adolescente (sobre todo en Amazonia), es un tema relevante para la población de mujeres indígenas y no está incorporado en su agenda explícitamente. En una investigación realizada para el Instituto de Defensa Legal sobre Justicia Comunitaria se plantea que:

“... vale la pena preguntarse porqué entre todas las reivindicaciones de equidad de género, el derecho a la participación ha sido tan destacado por las participantes; y porqué otras reivindicaciones como los derechos sexuales y reproductivos no lo ha sido. Encontramos que la búsqueda de mayor reconocimiento y participación está vinculada a la defensa de los intereses de la unidad familiar. En este sentido, estaría resultando más fácil para las mujeres invertir la relación de poder con su marido, par complementario, por una defensa de los intereses del grupo familiar y no necesariamente por percibir que sus derechos individuales están en juego.” (Franco, Gonzales 2009: 178)

Frente a esta situación cabe enfatizar propuestas del PLANIG vinculadas a la salud de las mujeres en base a programas del MINSA, como por ejemplo, para hacer seguimiento a la situación de la muerte materna donde incorpora el temas del parto vertical (una forma de incorporar el elemento intercultural en este resultado 4.2), el acceso a anticonceptivos muy importante no solo para la planificación familiar sino para la no transmisión de Enfermedades de Transmisión Sexual, servicios diferenciados para adolescentes hombres y mujeres (4.5) y también para reducir los índices de embarazo adolescente.

La participación política

Para participación política hay cuatro temas que plantea el PLANIG que no se encuentran en la agenda de ONAMIAP, las medidas de acción afirmativa para garantizar que las mujeres accedan a cargos de toma de decisiones, buenas prácticas para la igualdad de género en la gestión pública, en las organizaciones sociales, políticas y gremiales y, finalmente en la participación en mecanismos de concertación en gobiernos regionales y locales. Estos elementos complementan un enfoque de promoción de la participación política que plantea el PLANIG, y que pueden complementar muy bien una política enfocada en las mujeres indígenas.

Para la educación de las mujeres indígenas

El Objetivo 3 del PLANIG: “Reducir las brechas educativas entre mujeres y hombres”, en sus resultados 3.1, 3.2, 3.3, se orienta al desarrollo y cuidado infantil en zonas rurales, pobres y pobres extremas. Estos programas pueden cumplir o apoyar una política para las mujeres indígenas, no solo para asegurar la educación de las niñas sino por el apoyo que brindan a las madres. Cabe preguntarse hasta dónde se responde certeramente a estas demandas, es decir si realmente el enfoque de estos programas encaja con el tipo de demanda y prioridad de las mujeres indígenas.

Economía Solidaria y Sostenible (empleo, gestión de recursos naturales)

Los resultados 5.2 (trabajadores/as del hogar), 5.3 (ambiente laboral sin hostigamiento sexual), 5.4 (sanción frente al hostigamiento sexual) y 5.5 (aseguramiento social para mujeres desocupadas que realizan trabajo precario) son difíciles de vincular y tomar en cuenta en una política específica para las mujeres indígenas debido a la falta de información y a no conocer cómo ubicarlas en estas problemáticas y saber si es que las mujeres indígenas por ser tales sufren en mayor medida con las situaciones que estos resultados apuntan a solucionar.

Como se ha mencionado ya, se sabe poco sobre la situación de las mujeres indígenas en las ciudades y las condiciones específicas de desventaja a las que están expuestas. Por ejemplo, si trabajan mayoritariamente en el sector informal o en empresas familiares y/o en casas como trabajadoras del hogar, de qué manera estas metas podrían impactar positivamente en su situación.

4.4. Complementando la mirada de política pública desde la mirada de los sistemas de poder y sus intersecciones

El enfoque de las intersecciones sirve como herramienta para mostrar vacíos en las políticas públicas al identificar barreras que no son visibles si no se identifica la interacción entre los diversos sistemas de poder que subordinan a una población.

A. Ubicación en los sistemas de poder

Como se analiza en el transcurso de esta tesis hay diversas dinámicas de poder organizadas en la sociedad que se intersecan “ubicando” en situación de desventaja a las mujeres indígenas. En el Perú existen dinámicas/mecanismos de inclusión y exclusión basados en estos sistemas de distribución de poder.

Los individuos se sitúan en diversas ubicaciones simultáneas respecto a estos sistemas de distribución de poder y, en el caso de las mujeres indígenas la configuración en la que se encuentran agrupa ubicaciones o intersecciones que pueden seriamente limitar su acceso a capacidades, recursos y/u oportunidades.

B. Marcos para el análisis de las desventajas compuestas y la búsqueda de alternativas

Los sistemas de distribución de poder que se toman para este estudio deben tomarse de manera integrada para entender la situación única de desventaja en que se encuentran las mujeres indígenas:

- la de **clase/ socioeconómica** vinculada con el ingreso económico de las mujeres y su empoderamiento en esta área, está referida a las **desigualdades**

de ingreso y riqueza, el patrimonio en la base del origen social, la educación, la profesión y el empleo.

- la de **sexo/género** vinculada con el rol que se le asigna a las mujeres indígenas en la sociedad y que implica una ubicación dentro del sistema sexo/género de su cultura. También se refiere a su ubicación en el sistema sexo/género institucionalizado, por ejemplo, en los elementos que el Estado reconoce como beneficio a las mujeres en sus políticas y si estos beneficios les llegan y/o responden a sus necesidades y demandas, en función a su ubicación.

- la de **raza/etnia**, vinculada no solo con la dinámica cultural sino con la discriminación histórica a la que estas poblaciones están sujetas en el Perú. Se expresa en el racismo, en la exclusión del proyecto de desarrollo, en la discriminación estructural, entre otras.

- la **ubicación geográfica** es relevante en función al acceso a recursos y servicios (zonas alejadas, menos o nulo acceso), la organización de la propiedad en el país y la situación en la que se encuentran las mujeres indígenas en ella. Esto adquiere mayor relevancia en un país profundamente centralista y con procesos fuertes de urbanización como el Perú. La mayoría de los servicios básicos no llegan a las zonas más alejadas, y los servicios urbanos no facilitan el acceso a las mujeres indígenas que migran a las ciudades en busca de alternativas económicas.

Es importante mencionar que no se puede separar con mucha facilidad el sistema sexo/género debido a su configuración al interior de las diferentes culturas indígenas que existen en el Perú. Encontramos características comunes en las comunidades en los Andes, como también se pueden identificar estos ordenamientos para cada una de las culturas existentes en la Amazonia peruana, por ser culturas distintas.

Esta situación se puede caracterizar como una tensión entre la relación del sistema sexo/género y ordenamientos culturales que establecen los funcionamientos colectivos, la división del trabajo por género y el ámbito de lo individual para hombres y mujeres según cada cultura y como se ha ubicado en la sociedad peruana. Esta situación hace que sea inseparable la forma en que se configura el sistema sexo/género del ordenamiento cultural en cada caso de los pueblos indígenas. Es importante considerar que en cada contexto cultural se ordena y define una noción de los roles de género, de lo colectivo y cómo se desenvuelven los intereses de las mujeres en este contexto.

Si bien se reconocen los límites de un ordenamiento sexo/género analizado por las corrientes feministas desde una perspectiva “occidental”, se recoge su priorización del bienestar individual de las mujeres y la búsqueda de una igualdad entre hombres y mujeres. Es el mandato de la igualdad de género lo que guía la propuesta de un Plan de Igualdad de Oportunidades desde el MIMP.

Esta tensión entre los intereses colectivos y los intereses individuales de las mujeres indígenas se expresa en la configuración de la agenda de ONAMIAP en el contexto del movimiento indígena en el Perú y muestra como ellas han negociado su espacio propio en el marco de los intereses colectivos del movimiento.

La discriminación para las mujeres indígenas se encuentra impresa en sus cuerpos, su aspecto físico, su forma de hablar, su ropa, las cuales pueden implicar una desventaja para ser tratadas con respeto, consideradas en una reunión, acceder a un servicio, ser recibidas en un banco cuando solicitan un crédito, etc. Considerar estas desventajas de las cuales es imposible o muy difícil desprenderse, es fundamental cuando se trata de plantear alternativas para mejorar sus vidas. Aunque en este estudio no se podrá desentrañar las mecánicas de todos estos sistemas de distribución de poder, estos nos sirven como marco para entender situaciones de desventaja y/o barreras y buscar soluciones más completas e integrales para las mujeres indígenas.

C. Participación política

La demanda de las mujeres indígenas plantea “Replantear la ley de cuotas de género y para pueblos indígenas, incorporando mecanismos de alternancia para mujeres y jóvenes indígenas en la participación política”, lo que está solicitando que se combinen hasta 3 criterios, uno el de género, otro el de etnia e incluso el de generación para asegurar su representación política. Esto no

necesariamente resolverá el problema de la representación de las mujeres indígenas, en su totalidad, pero responde a una mirada más completa de su situación de desventaja.

Esta demanda está identificada en la agenda feminista como una cuota o medida de acción afirmativa para equilibrar la representación política de las mujeres. Esta reivindicación no es suficiente para responder a la necesidad de las mujeres indígenas porque no está garantizada su participación en esta cuota de género frente a otras mujeres en mejor ubicación, como tampoco estaría garantizada en una cuota indígena porque las mujeres indígenas se encuentran en una mayor desventaja que los hombres indígenas en este aspecto.

Las mujeres indígenas, ya sea por tener desventaja frente a otras mujeres como en el acceso a la educación (clase/socio económico), por su origen étnico (etnia/raza) y la situación de género (sexo/género) enfrentan barreras que se superponen creando una mayor desventaja. Medidas de igualación como la paridad y la alternancia no garantizarán automáticamente que este grupo poblacional asegure su representación política.

D. Salud

El censo de 2007 del INEI muestra una mayor tasa de inscripción a algún tipo de programa de salud en mujeres indígenas que en hombres. El análisis

muestra que el 55.6% de mujeres indígenas y el 51.6% de los hombres tienen algún tipo de seguro médico, esto quiere decir que un poco más de la mitad de la población indígena está inscrita en estos programas. En la página web del Ministerio de Salud no se encuentra información desagregada por procedencia étnica o lengua materna que dé cuenta de qué estrategia existe para incorporar a la población indígenas que falta aunque estas cifras muestran que podría haber barreras para la incorporación de la población indígena a los seguros de salud, situación de vulnerabilidad que estaría enmarcada en el sistema étnico/raza.

El indicador de la meta para el resultado 4.4 sobre establecimientos de salud es contar con protocolos que tengan enfoque de género e interculturalidad implementados. Estos protocolos buscarán equilibrar las barreras que pertenecen al ámbito del sistema étnico/raza en la atención en los centros de salud. Respecto a este mismo ámbito de distribución de poder se conoce que no hay una priorización de la población indígena en la política nacional de salud en la medida que la Estrategia Nacional de Salud para Pueblos Indígenas no ha sido aprobada. Uno de sus objetivos, es la priorización de atender a la población indígena y además, la adecuación cultural de los establecimientos y servicios de salud que brindan atención en los territorios ocupados por las poblaciones indígenas.¹¹ Ojo que entre protocolos de atención y adecuación

¹¹ La DEFENSORÍA DEL PUEBLO REITERA AL PODER EJECUTIVO PEDIDO DE APROBAR POLÍTICA DE SALUD INTERCULTURAL Nota de Prensa N°029/OCII/DP/2016.

de establecimientos de salud se supone que habría importantes diferencias aunque solo se puedan identificar a nivel declarativo.

En el caso de las mujeres indígenas, en sus demandas, está la necesidad de un enfoque de Salud Intercultural que, como hemos visto, se está buscando implementar a través de protocolos. Entonces, en la salud está el elemento étnico, es decir, que se cuente con un enfoque intercultural y que se tomen en cuenta los saberes tradicionales orientados a la salud de las personas y sean considerados por estos establecimientos de salud, lo que va mucho más allá de la aplicación de un protocolo e incluso de la adecuación de centros de salud.

Otro elemento en la salud, es la situación económica (sistema clase/socioeconómico) de los sectores de bajos ingresos por no haber suficiente cobertura del servicio de salud implementado por el Estado, la carencia de DNI y el hecho de ser mujer indígena, elementos que profundizan esta situación.

En el caso de los derechos reproductivos y derechos sexuales, no son considerados por las mujeres indígenas y esto muestra uno de los temas en los que la agenda de las mujeres de ONAMIAP se diferencia de las agendas feministas donde los derechos sexuales y derechos reproductivos son prioridad debido a su relevancia en el sistema de poder sexo/género, es importante considerar esto y las implicancias que se dan al superponer otros sistemas de

poder como el de clase y el étnico, donde este elemento queda subordinado frente a otras barreras y demandas.

Las esterilizaciones forzadas (AQV) que se dieron como política de Estado en el Perú en la década del 90 fueron parte de una política pública de salud implementada por el Estado peruano (BALLON 2013; Málaga 2013; Gianella 2013). Las mujeres esterilizadas en su mayoría fueron quechua hablantes (Málaga 2013; Ballón 2013) y vivían en zonas rurales por lo que se puede suponer que, en su gran mayoría, fueron indígenas. Esta política fue una terrible expresión de la discriminación que pueden llegar a sufrir las mujeres indígenas por parte del Estado, así como del lugar que tuvieron en esta política pública.

Las mujeres indígenas también demandan que se tome en cuenta la dimensión geográfica de la cobertura de salud que es una dimensión importante para la población indígena que vive en zonas alejadas. El elemento geográfico que implica priorizar zonas alejadas de los centros de salud y que se conecten mejor a establecimientos de salud de nivel mayor como hospitales, centros de especialidades médicas, etc.

E. Educación

Con un promedio de años de escolarización de 2.7 años de las jefas de hogar que son mujeres indígenas y de los hombres indígenas 6.3 (Trivelli 2005: 122),

se expresa tanto la ubicación socioeconómica/clase y la ubicación en el sistema sexo/género, donde, aunque toda la población indígena está en desventaja, las mujeres indígenas lo están aún más (acceso y continuidad de las mujeres y niñas a educación), que contiene barreras que encontramos al interior de la población indígena expresada, por ONAMIAP, como que “Persiste en los pueblos la visión de que no es necesario de que alcancemos (mujeres) mayores niveles de formación ya que se considera que nuestro destino es el matrimonio o la convivencia” a esto se suma la alta tasa de maternidad adolescente y su relación con el abandono escolar.

Que las mujeres no indígenas tengan un promedio 7.3 años más de educación que los hombres indígenas, es un dato que muestra, a su vez, la situación de desventaja de la población indígena en general vinculada al sistema etnia/raza y la relación de estos elementos con los ingresos y posibilidad de ingresos de la población indígenas, en función de la educación (Trivelli 2005) con el sistema de clase/socioeconómico.

La relación entre analfabetismo, acceso a educación superior y ser mujer indígena muestran una clara situación de desventaja. También el muy limitado acceso de las mujeres indígenas a la universidad donde solo acceden 7.7% de las mujeres quechua hablantes, 8.3% aymaras, 3.7% asháninkas y un 6.4% de otras lenguas amazónicas frente a un 34% de las mujeres no indígenas.

La situación socioeconómica/clase y la falta de cobertura geográfica se conjugan para el acceso a la educación superior, a lo que se suma el reto de conseguir una educación que respete las culturas de las poblaciones indígenas. Otra barrera es la carencia del DNI que es exigido para la matrícula, la carencia de colegios secundarios internos para los/as adolescentes de zonas alejadas, elementos puntuales que muestran las necesidades específicas de esta población.

F. Eliminación de la violencia contra las mujeres indígenas

Para las mujeres con lengua materna indígena, cuya probabilidad de ser pobres es mayor, la vulnerabilidad frente a la violencia aumenta, a lo que se suma la falta de acceso a la justicia. Ellas, en su agenda, demandan infraestructura, apoyo legal, mejor articulación del Estado con las instancias comunitarias, que es el primer nivel en el que se enfrenta esta situación, en primer lugar. Esto expresa la suma de situaciones como ser mujer indígena, estar en desventaja socioeconómica, situación geográfica. Un vez más se evidencia la composición de diferentes barreras.

“... las mujeres de las comunidades indígenas no logran acceder [al Centro de Emergencia Mujer] no solo debido a la distancia que tienen que recorrer para llegar a ellos sino también a los costos de transporte y estadía que implica el traslado, a lo que se agrega las barreras culturales y de idioma que tienen que enfrentar en el caso de que logren acceder a los servicios que brinda el Centro.” (CLADEM 2014:15)

La conjunción de la situación de vulnerabilidad de las mujeres en el sistema sexo/género en el espacio familiar y comunitario, al incorporar la falta de acceso a servicios ahonda esta situación de desventaja debido a la falta de información sobre los casos de violencia y sus características, por las barreras del idioma, formas de ser atendidas, insuficientes centros de apoyo legal y de acogida, como demanda la ONAMIAP.

“...hace falta dotarlos de los servicios de defensa de oficio y de traducción necesarios para que los procedimientos se realicen en lengua nativa.” (CLADEM 2014:15)

En relación con los sistemas de poder la problemática del acceso al servicio se vincula con el de clase/socio económico, la forma en que se presta el servicio y la “cantidad del servicio” o su distribución (quién es priorizado y quien no) con el étnico/racial, la situación de violencia hacia las mujeres con el de sexo/genérico.

Adicionalmente, es importante mencionar acá que el Estado no conoce de forma suficiente las dinámicas sexo/genéricas en las diferentes culturas de la población indígena.

“En los contextos comunitarios, la violencia familiar suele considerarse como un asunto privado y, en todo caso, sujeto a la justicia comunitaria. No obstante, cuando la autoridad comunal interviene las mujeres suelen enfrentarse a un sistema de justicia indígena que no considera la violencia contra la mujer en el ámbito intrafamiliar, el abandono de hogar o la negativa a cumplir con las obligaciones alimentarias hacia los hijos e hijas, etc. como susceptibles de ser sancionadas.” (CLADEM 2014:15)

G. Economía solidaria

Las necesidades de muchas mujeres indígenas están atravesadas por preocupaciones urgentes de la gestión de recursos en los espacios donde viven, tales como la contaminación y el cambio climático que para la situación de vida de la población indígena y amazónica que vive de los recursos naturales es relevante. Por ende, para la situación de desventaja de las mujeres indígenas es importante considerar esta problemática.

"En cuanto a la contaminación de las fuentes de agua, esenciales para el consumo humano, la agricultura y la ganadería, los recientes derrames de petróleo en Amazonas y Loreto han evidenciado el problema, pero sabemos que además hay cuencas enteras declaradas en emergencia en la Amazonía, ríos andinos contaminados con metales pesados que afectan la salud principalmente de los niños y las niñas, cientos de pasivos ambientales de proyectos mineros que no reciben tratamiento. Sin mencionar la apropiación de las fuentes de agua por los proyectos mineros." <http://www.onamiap.org/2016/02/demandamos-politicas-publicas.html> (8/3/2016)

Las mujeres indígenas no solo se encuentran en ubicaciones geográficas donde se ubican las comunidades y/o pueblos indígenas, como en zonas rurales o de la Amazonía, sino también en las ciudades en las que se realizan diversas actividades que, en el caso de las que tienen situación económica más precaria, serán pequeños emprendimientos, comercio o trabajo doméstico, etc. No es casualidad que en la agenda de ONAMIAP haya una demanda, desde las mujeres indígenas, para que se impulse microempresas lideradas por mujeres que contribuyan al mejor desarrollo de la economía sustentable,

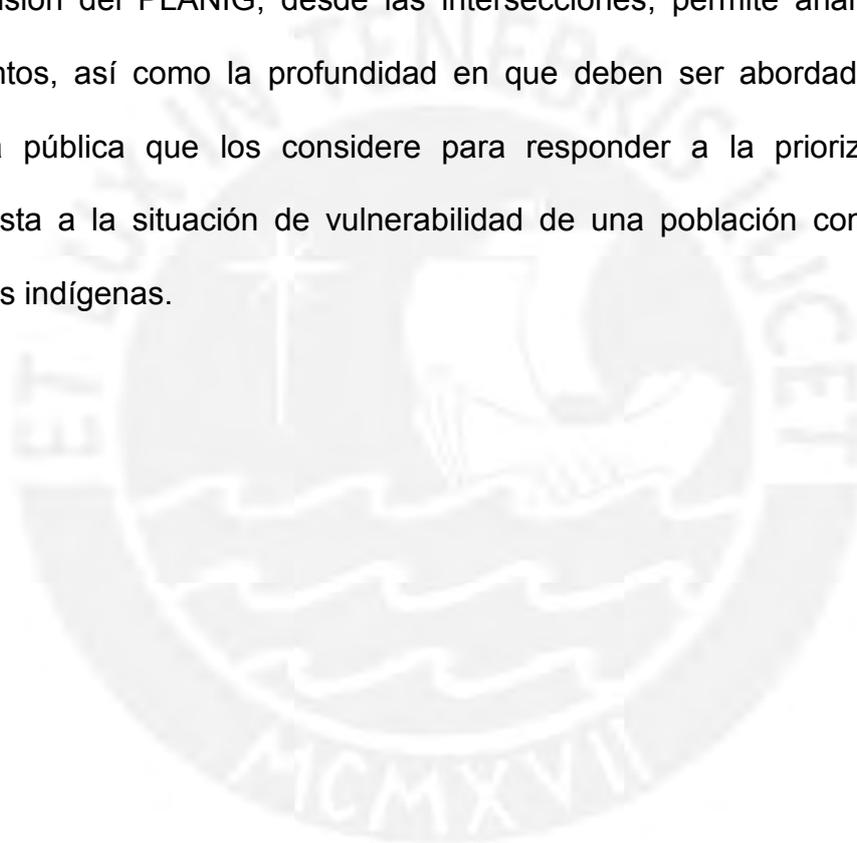
que es una alternativa económica, más allá de la zona geográfica de residencia.

No se cuenta con suficiente información que responda preguntas urgentes para entender mejor la particularidad de las mujeres indígenas, tales como: ¿Cuál es la proporción de las mujeres indígenas en el ámbito de la agricultura? y ¿qué tanto están solo dedicadas al trabajo reproductivo?, ¿cuál es su rol en las actividades económicas como el comercio y diversos emprendimientos que surgen con las necesidades de sobrevivencia? Tampoco están claramente identificadas cuántas mujeres consideradas indígenas se encuentran trabajando en las ciudades y cuáles son las actividades a las que se dedican: trabajadoras del hogar, comerciantes y emprendedoras de diverso tipo, por ejemplo.

Desde una mirada de sexo/género y clase/situación socioeconómica para todas las mujeres, en el caso del Perú, la muestra tomada por el INEI arroja que las mujeres dedican más o menos el doble de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado. En el caso de algunas actividades específicas, como actividades culinarias y cuidado de bebés, niños, niñas y adolescentes, se triplican las cifras. Desde la mirada de etnia/raza la pertenencia a una etnia es un factor de inequidad y exclusión todavía mayor y también tiene implicancias en el incremento de horas que las mujeres dedican a las actividades domésticas no remuneradas.

“..., las mujeres quechuas y aymaras destinan, respectivamente, más de 19 y 18 horas en promedio a la semana, respectivamente, a la realización de actividades culinarias; las mujeres asháninkas más de 21 horas; mientras las mujeres de habla castellana dedican 13 horas en promedio semanal a estas actividades. Respecto al cuidado de bebés, niños/as y adolescentes, son las mujeres asháninkas quienes dedican más tiempo que las mujeres de otras etnias a esta labor: 20 horas con 10 minutos; esta situación, entre otros factores, se asocia a la alta tasa de fecundidad de las mujeres indígenas.” (MIMDES 2011: 40)

La revisión del PLANIG, desde las intersecciones, permite analizar distintos elementos, así como la profundidad en que deben ser abordados para una política pública que los considere para responder a la priorización de la respuesta a la situación de vulnerabilidad de una población como la de las mujeres indígenas.



CONCLUSIONES

En esta tesis se plantea que, a pesar del avance de las **demandas feministas** en el marco de los instrumentos internacionales de derechos humanos y su expresión en el Perú con instrumentos como el PLANIG y el Plan de Violencia contra las mujeres, el Estado peruano no responde a las necesidades de las mujeres indígenas. Estas necesidades se componen de las barreras que enfrentan debido a su ubicación en los sistemas de poder sexo/genérico, racial/étnico, de clase/socioeconómico y a su ubicación geográfica.

Las soluciones desde el Estado deben contemplar la complejidad de esta realidad. Tomar en cuenta estos sistemas y las barreras que enfrentan las mujeres indígenas en estos puede ayudar a abarcar, de forma más integral, los diversos elementos que las mantienen en una situación de desventaja en esta sociedad.

Analizar el enfoque teórico utilizado en la construcción de una política pública

Los principios en los que se basa el planteamiento de una política indican cuán orientada está a considerar/enfrentar los mecanismos de discriminación compuesta que sufre una población como las mujeres indígenas. El principio de la igualdad de oportunidades busca el acceso a servicios con equidad (levantando las barreras que impiden este acceso), pero su aplicación no necesariamente cuenta con resultados que lleven a una igualdad de derechos. Esto último implicaría cambios estructurales, es decir, cambios en los sistemas que distribuyen el poder en una sociedad. En este sentido, las demandas de las mujeres indígenas van más allá del acceso a servicios, y se refieren más bien a derechos, como el acceso y control de recursos y la posibilidad de tomar decisiones e incidir en los temas que las afectan. Estas demandas apuntan a cambios en los sistemas referidos.

A modo de ejemplo, un elemento faltante en la Ley de Igualdad de Oportunidades es el Convenio 169 de la OIT, sus criterios y recomendaciones para la política de igualdad de oportunidades (Ley, Instrumentos, programas, acciones) que recogen demandas de la población indígena. Esta sería una forma de incorporar elementos orientados a responder a barreras generadas en la dinámica de un sistema etnia/raza, y así reforzar la profundidad de este instrumento, ayudar a equiparar las oportunidades de una población como las mujeres indígenas frente a las mujeres que no son indígenas y asegurar su acceso a capacidades, recursos y/u oportunidades.

El instrumento de la Ley de Igualdad de Oportunidades, el PLANIG, a su vez, está orientado principalmente a la Igualdad de Género. No incluye *per se* acciones para la búsqueda de igualdades como las vinculadas al sistema de etnia/raza, aunque declare la importancia de un enfoque intercultural, tome en cuenta alguna información desde la lengua materna y busque utilizar protocolos interculturales, entre otros mecanismos de este tipo. Esto es porque no establece resultados que vayan orientados a superar las barreras establecidas en este sistema para una población como la de las mujeres indígenas.

Focalización en las Mujeres Indígenas como Grupo Poblacional

Los mecanismos de esencialización y homogenización existentes en los sistemas de poder de clase/socioeconómico, sexo/género y etnia/raza nos muestran la importancia de identificar los grupos no reconocidos y/o no visibilizados en cada uno de estos sistemas de poder. A través de un reconocimiento de las demandas de los grupos marginados se abre la posibilidad de identificar diversas barreras y entender cómo estas se componen poniendo a estos grupos en situación de desventaja. Esto se expresa, por ejemplo, para las mujeres indígenas, en el ámbito de la política pública donde no están representadas a pesar de ser parte de dos grupos (mujeres e indígenas) para los que existen políticas específicas.

Partiendo de la interacción que se desarrolla en la búsqueda de las demandas de las mujeres indígenas, y en la medida que se identifican las barreras

existentes en los diferentes sistemas de dominación, es que desde el propio grupo poblacional puede desarrollarse la potencialidad para cambiar las estructuras de dominación, como es el caso de las mujeres indígenas en referencia a las mujeres en general y a la población indígena.

Desde esta perspectiva, se evidencia la necesidad de hacer partícipes, a las mujeres indígenas, de los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas que las deben beneficiar como población. En el caso del PLANIG muchas mujeres indígenas quedan fuera del punto de partida de este plan y necesitarían un apoyo o políticas especiales para poder beneficiarse de éste.

Límites de la participación de las mujeres indígenas: las mujeres indígenas y la subordinación política

La diferencia entre la situación de **subordinación estructural** como ubicación desventajosa entre los sistemas de distribución de poder (socioeconómica, género, racial étnica) y la **subordinación política**, implica que no solamente el Estado debe buscar su inclusión en los procesos de elaboración y evaluación de políticas públicas, sino que debería apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres indígenas.

Su débil posición socio-política se expresa en lo “trabajoso” que resulta para las mujeres indígenas exigir sus demandas y promover sus alternativas de

desarrollo. Ellas deben construir y negociar su identidad (Manuel 2006) frente a narrativas que son discursos hegemónicos en los diferentes espacios como los que son para las mujeres, para la población indígena, para los/las agricultores. Esta situación las ubica en una situación de mayor vulnerabilidad “**double edge of intersectionality**” (Manuel 2006). Para ellas es un reto enorme de coordinación y de trabajo ya que deben incidir para que se implementen sus derechos como mujeres indígenas en estos diferentes campos y sectores. A esto se sumarán los niveles de Gobierno (Nacional, Regional y Local) donde deben estar presentes como actor político.

La necesidad de mejorar su representación política y sus esfuerzos por ser interlocutoras del Estado indican que no han sido suficientes otros espacios de representación para estas mujeres. No lo es el movimiento indígena, no lo han sido los movimientos campesinos ni de derechos humanos; como tampoco han sido suficientes las políticas para la representación electoral de las mujeres en general y mucho menos de los pueblos indígenas.

Coordinación de acciones al interior del Estado y alcances del PLANIG

Coordinar, integrar, potenciar todas las acciones, programas y políticas que necesita una población como las mujeres indígenas implica a varios sectores, a los diferentes niveles de Gobierno (Nacional, Regional y Local), así como a los diferentes poderes del Estado. No existe una sola entidad, actualmente, que se ocupe y coordine todos los aspectos que afectan a las mujeres indígenas como

población. Una alternativa posible es que esta política estuviese coordinada desde el MIMP o desde el Vice Ministerio de Interculturalidad, pero estas entidades en la actualidad no tienen el alcance ni el poder para impulsar estas medidas fundamentales para las mujeres indígenas en los demás sectores.

Respecto a la política de igualdad de oportunidades, de la que el PLANIG es el instrumento, la igualdad de género no es el único criterio necesario para una igualdad de oportunidades para las mujeres indígenas como grupo. Sus posibilidades para implementar la transversalización de los temas de igualdad de oportunidades están seriamente limitadas, por temas de competencias, alcances y recursos. En este análisis en base a la agenda de ONAMIAP, se encuentra que es necesario incorporar los elementos que permiten entender las diversas barreras que enfrentan las mujeres indígenas, identificarlas y transversalizarlas en las diferentes entidades y niveles del Estado en los que se desarrollan e implementan acciones que afectan a este grupo.

Información completa y confiable

En el primer capítulo de esta tesis y en el acápite sobre las brechas consideradas en el PLANIG (2.3) se ha buscado mostrar y hacer énfasis sobre la falta de información existente. Esta carencia genera vacíos serios a la hora de proponer políticas que tengan metas definidas en relación a esta población. Esto no es algo solo práctico, sino que tiene que ver con los enfoques por no ser esta población visible para el Estado; en otras palabras, al no existir un

reconocimiento real como grupo poblacional con necesidades específicas, no se crean las fuentes que provean esta información. La falta de reconocimiento determina que no se puedan tomar las medidas para que esta información se complete y se tenga acceso a ella a fin de plantear políticas.

En este contexto surge la pregunta sobre la necesidad de que un instrumento como el PLANIG estructure su estrategia en función a: primero, priorizar poblaciones e identificar las necesidades particulares de cada una de estas poblaciones (enuncia esta priorización pero debe efectivizarse más) y segundo, tener claro qué información es la que se necesita para tener un diagnóstico completo de la situación concreta de las mujeres indígenas.

Desde el punto de vista de los sistemas de discriminación no es suficiente la información existente para identificar las barreras relacionadas con el sistema de etnia/raza; o dicho de otra manera: falta tener una idea clara de la dimensión étnica de la discriminación a las mujeres indígenas.

Coordinando enfoques y demandas: la agencia de las mujeres indígenas

El enfoque presentado por las mujeres indígenas proviene de su propia experiencia y de muchos años de trabajo colectivo en analizar y concertar dentro de sus organizaciones. Ellas conocen, de primera mano, los problemas que señalan y es este enfoque, el que a su modo de ver, les conviene porque recoge sus preocupaciones particulares. Este aspecto es importante porque no basta con incorporar un tema, una medida, es necesario considerar la

apreciación del problema y el tipo de solución que demandan las mujeres indígenas para responder a sus necesidades.

La comparación que se presenta en esta tesis, entre la Agenda de la ONAMIAP y los resultados del PLANIG, muestra que, aunque hay coincidencia en algunos temas, existen diferencias significativas entre sus enfoques. Los temas en común son la problemática de la titulación, el acceso a recursos naturales y la participación política de las mujeres. Los resultados que busca el PLANIG no están planteados en coincidencia con las demandas de las mujeres indígenas.

En este sentido, se ha realizado el ejercicio de analizar los encuentros y desencuentros para mostrar la relevancia del enfoque y demandas de las mujeres indígenas en la respuesta que se debe dar a sus necesidades. Desde la agenda de ellas se puede tener elementos relevantes para identificar las barreras específicas a las que hacen frente, al encontrarse en una situación de desventaja en los sistemas sexo/genero, etnia/ raza y clase/socioeconómico y cómo en este proceso se han conformado en sujeto político.

Aporte del enfoque interseccional a las políticas públicas

A partir del análisis del contexto de las mujeres indígenas, sus enfoques y propuestas, se puede llegar a entender mejor las dinámicas de y entre los sistemas de dominación.

El enfoque interseccional permite identificar aspectos de la desigualdad que confluyen y sirven para sostener la situación de desventaja de ciertos grupos

sociales como las mujeres indígenas. Estas confluencias o intersecciones de distintos sistemas de dominación funcionan de manera conjunta y llevan a la reflexión y preocupación sobre la necesidad de responder a ellas de forma integral ya que respondiendo solo a una intersección desventajosa, o barrera, no se soluciona un problema ahondado por dos o más situaciones de desventaja que no solo coexisten, sino que pueden actuar de forma sinérgica.



BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACION CIVIL TRANSPARENCIA 2013 Cuadernos para el Diálogo Político 4 Retos para la Participación Política de las Mujeres en el Perú. Lima. 59p.
Consultado: 2 de Enero de 2017.

http://www.transparencia.org.pe/documentos/retos_para_la_participacion_politica_de_la_mujer.pdf

ANAYA, S. James. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. 2009 “observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú” 20 Julio de 2009. Consultado: 1 de diciembre de 2016
https://www.unicef.org/peru/spanish/2009_informe_bagua_peru_janaya.pdf

BALLÓN, Alejandra. 2013 “El caso peruano de esterilización forzada”. En www.centroderecursos.cultura.pe p4. Consulta: 2 de enero de 2017
<http://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/ballocc81n-gutierrez-alejandra-el-caso-peruano-de-esterilizacion-forzada-en-mi-cuerpo-no-es-delito-kacc81llpay-warmi-derrama-magisterial-marzo-2013.pdf>

BENAVIDES, Martín; MENA, Magrith y PONCE, Carmen. 2010 Estado de la Niñez Indígena en el Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 156 pp. ISBN: 978-612-45232-2-9

ALVAREZ CALDERÓN, Jorge. 2014 La Periferia es el Centro: Reniec en la Amazonía. Las dificultades de la exclusión. La República. Lima 03/03/2014. Consultado: 3 de enero de 2017
<http://larepublica.pe/columnistas/la-periferia-es-el-centro/reniec-en-la-amazonia-las-dificultades-de-la-inclusion-03-07-2014>

CAMPBELL, John L. 2002 Ideas, Politics and Public Policy En: Annual Review of Sociology. New Hampshire, 2002, 28, pp. 21-38.

CÁRDENAS, Nora y otros. 2011 Construyendo agendas: Género y Pueblos Indígenas. OXFAM. Lima.

CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT. 2013 Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe. Santiago. Consultado: 3 de enero de 2017.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_233161.pdf

CEPAL, Naciones Unidas. 2010. La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir (Documento). Brasilia (30 de mayo - 1 de junio de 2010). Consultado: 3 de enero de 2017
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf

CEPAL. 2013 Naciones Unidas. Prospectiva y desarrollo. El Clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020. Santiago de Chile: CEPAL (octubre de 2013). Consultado: 3 de Enero de 2017.
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/51409/ProspectivaydesarrolloElclimadelaiquidad.pdf>

CLADEM Perú. 2014 Informe Alternativo al Séptimo y Octavo Informe Periódico del Estado Peruano, para el 58 Periodo de Sesiones del Comité CEDAW. Lima. Consultado: 3 de Enero de 2017.
http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/PER/INT_CEDAW_NGO_PER_17371_S.pdf

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO 1993 Constitución del Perú. Lima, 29 de diciembre de 1993. Consultada: 3 de enero de 2017.
<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

CÓRDOVA, Beatriz, INCIO, José Luis. 2014 La aplicación simultánea de las leyes de cuota de género, jóvenes y nativos en las elecciones locales. Jurado Nacional de Elecciones, INFOGOB, Observatorio para la Gobernabilidad. Consultado: 5 de enero de 2017. http://www.infoqob.com.pe/Reportes/investigacion/doctra_parte_1.pdf

CORREA, Norma y ROOPNARAINÉ, Terry. (2013) "Pueblos Indígenas & Programas de Transferencias Condicionadas: Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú" (Documento de Trabajo). IFPRI, PUCP, BID. Lima. Consultado: 5 de enero de 2017.

<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/files/2013/11/Correa-Roopnaraine.pdf>

DEERE, Carmen y otras. 2011 Tierra de Mujeres. Reflexiones sobre el acceso de las mujeres rurales a la tierra en América Latina. Coalición Internacional para la Tierra. La Paz. Consultado: 5 de enero del 2013

http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1377805458tierramujeresreflexionesaccesotierraenamericalatina.pdf

DEFENSORIA DEL PUEBLO. 2016 Educación Intercultural Bilingüe hacia el 2021. Una política de Estado imprescindible para el desarrollo de los pueblos indígenas. Serie Informes Defensoriales – Informe N°174. Lima. Consultado: 5 de enero 2017

<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Informe-defensorial-174-EIB.pdf>

DEFENSORIA DEL PUEBLO. 2014 Informe N° 002-2014-DP/AMASPPI-PPI "Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas" Lima. Consultado 5 de enero 2017

http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc05062014-144645.pdf

DEFENSORIA DEL PUEBLO. 1998 La Anticoncepción quirúrgica voluntaria. Casos investigados por la defensoría del pueblo. Serie de Informes Defensoriales. Informe N°7 Lima. Consultado: 5 de enero de 2017 <http://www.corteidh.or.cr/tablas/10636a.pdf>

DIEZ HURTADO, Alejandro 2010 "Derechos formales y derechos reales. Acceso de mujeres campesinas a tierras de comunidades en el marco del proceso de formalización de la propiedad en comunidades de Huancavelica", (informe de investigación), CISEPA-PUCP e International Land Coalition. Lima. (<http://americalatina.landcoalition.org/node/1323>)

DHAMOON, Rita Kaur Considerations on Mainstreaming Intersectionality. En Political Research Quarterly, Salt Lake City, 2011(March), Vol. 64, No.1, pp 230-243.

FRANCO VALDIVIA, Rocío y GONZALES LUNA, María Alejandra. 2009 Justicia Comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador Volumen 3: Las mujeres en la Justicia Comunitaria: Víctimas, Sujetos y Actores. Lima: Instituto de Defensa Legal-IDL. 200p

FRASER, Nancy. After The Family Wage: Gender Equity and the Welfare State. Political Theory SAGE Pub.1994, 22, pp. 591-618

GIANELLA, Gonzalo. Los derechos humanos y el consentimiento informado en la práctica clínica: más allá del derecho a la salud. Rev Peru Med Exp Salud Pública. Lima 2013, 30 (2), pp315-319.

http://sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/medicina_experimental/v30_n2/pdf/a25v30n2.pdf

GUIBERT, Yamilé y MUÑOZ, Paula “Mujeres y política en las elecciones regionales y municipales, 2002-2014”. En Revista Argumentos, Lima, 2014(Diciembre) año 8, n.º 5. Consultado: 9 de enero de 2017.

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/mujeres-y-politica-en-las-elecciones-regionales-y-municipales-2002-2014/>

HALL, Courtney, 'Latin America's Indigenous Women, Human Rights and Human Welfare', Topical Research Digest: Minority Rights, University of Denver, Denver, 2011, pp.39-50.

HANKIVSKY O and CORMIER R. Intersectionality and Public Policy: Some Lessons from Existing Models. En Political Research Quarterly, 2011 (March) Vol.64, No. 1, pp 217-229

HANKIVSKY O and CORMIER R (2009) Intersectionality: Moving Women's Health Research and Policy Forward. Women's Health Research Network. Vancouver pp. 68. Consultado: 9 de enero de 2017

http://bccewh.bc.ca/wp-content/uploads/2012/05/2009_IntersectionalityMovingWomensHealthResearchandPolicyForward.pdf

INSTITUTO DEL BIEN COMUN. 2014 Los Papeles de la Tierra. Superando los obstáculos a la titulación de las comunidades del Perú. Lima. Consultado 9 de enero 2017

<http://www.ibcperu.org/wp-content/uploads/2015/12/Informe-Los-Papeles-de-la-Tierra-web.pdf>

INSTITUTO DEL BIEN COMUN. 2016 Tierras Comunales: Más que Preservar el Pasado es Asegurar el Futuro. El Estado de las comunidades indígenas en el Perú - Informe 2016. Lima. Perú pp. 1-60. Consultado: 9 de enero 2017.

http://www.ibcperu.org/wp-content/uploads/2016/05/Informe-2016-TIERRAS-COMUNALES_lg.pdf

INEI. II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana. Resultados Definitivos 2007. Consultado: 9 de enero 2017

<http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0860/tomol.pdf>

INEI. Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2001-2011, 2013 (Junio) Consultado: 9 de enero 2017

<http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib1084/index.html>

JENSON, Jane. Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality. En: Social Politics: International Studies in Gender, State and Society, Oxford University Press 2009 (Winter) Volume 16, Number 4, pp. 446-483.

MÁLAGA, Germán. Las esterilizaciones forzadas, los derechos reproductivos y el consentimiento informado. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública. Lima, 2013, 30(3) pp. 521-530. Consultado: 16 de noviembre de 2016

<http://www.scielosp.org/pdf/rpmesp/v30n3/a25v30n3.pdf>

MANUEL, Tiffany. Envisioning the Possibilities for a Good Life: Exploring the Public Policy Implications of Intersectionality Theory. En Journal of Women, Politics & Policy, (2006), 28: 3-4, 173-203.

McCALL, Leslie. The Complexity of Intersectionality En: Signs: Journal of Women in Culture and Society, University of Chicago, 2005, vol. 30, no.3, pp. 1771-1800.

MIMDES – INEI. 2011. Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2010. Lima, Mayo. Consultado: 9 de enero de 2017.

<http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/MIMDES-INEI-Encuesta-Nacional-Uso-Tiempo.pdf>

MIMDES - Freyre Valladolid, Mayela. López Mendoza Edgardo. Brechas de Género en la Distribución del Tiempo. MIMDES. Lima 2011. Consultado: 9 de enero 2017.

http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/banner/Brechas_genero_eneUso_Tiempo.pdf

MIMDES Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2010). Resultados de las elecciones regionales y municipales 2010. Cumplimiento de las cuotas electorales. Documento de trabajo. Lima. Consultado: 9 de enero 2017.

http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/publicaciones/resultado_elecciones_reg_municip_2010_cumplimiento_cuota_genero.pdf

MIMP Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 2012. Conceptos fundamentales sobre el enfoque de género para abordar políticas públicas. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Perú.

MIMP Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 2012. Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 – 2017. Lima.

MINSA Ministerio de Salud. Dirección General de Epidemiología. 2013. La Mortalidad Materna en el Perú, 2002 – 2011. Documento de Trabajo. Lima. Consultado: 20 de enero de 2017.

http://www.app.minsa.gob.pe/bsc/detalle_indbnc.asp?lcind=1&lcobj=1&lcper=1&lcfreq=14/8/2015

MOLINAS, José R with others. 2010 Do Our Children Have a Chance? The 2010 Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean. World Bank. Conference Edition. Consultado: 9 de enero 2017.

<http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/HOIRReport.pdf>

MOLYNEUX, Maxine. Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme En: Social Policy & Administration 2006 issn 01444-5596 Vol. 40, No. 4 pp 425-44

MONTALVO, Rosa. Exposición para la presentación en el Ministerio de Cultura del Reporte: Construyendo Agendas: Genero y Pueblos Indígenas 2012. (Óp. cit.) el día 25 de enero del 2012.

MONTALVO, Rosa. Mujeres Indígenas Deudas Pendientes. Noticias SER.pe. Consultado: 30 de octubre 2013.

<http://www.noticiasser.pe/30/10/2013/teleidoscopio/mujeres-indigenas-deudas-pendientes>

ORGANIZACIÓN DE MUJERES INDIGENAS, AMAZONICAS DEL PERU ONAMIAP. Consultado: 11 noviembre 2015

<http://www.onamiap.org/2015/10/estadisticas-de-etnicidad-para-la.html>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 1989 Convenio N°169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Entrada en vigor: 05 septiembre 1991)Adopción: Ginebra, 76ª reunión CIT (27 junio 1989) - Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Técnicos). Consultado: 11 de enero 2017

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CO DE:C169

ORLOFF, Ann Shola. Gender and the Social Rights of Citizenship: The comparative analysis of gender relations and Welfare States. *American Sociological Review*.1993 (Jun), Volume 58, Issue 3 p. 303-328.

PACTO DE UNIDAD. 2013 Perú: Informe Alternativo 2013 sobre el Cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. Consultado: 11 de enero 2017
http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/115_Informe_Alternativo_2013.pdf

PARODI, Sandro. Evaluando los efectos del Seguro Integral de Salud (SIS) sobre la equidad en la salud materna. 2007(diciembre) *Economía y Sociedad* 66, CIES, pp30-36. <http://old.cies.org.pe/files/ES/bol66/04-parodi.pdf>

PHILLIPS, Anne. What has socialism to do with sexual equality? 1996 *Soundings* Issue 4 Autumn pp.27- 45. Consultado: 11 de enero 2017.
http://banmarchive.org.uk/collections/soundings/04_27.pdf

RENIEC (2012)- Plan Nacional Perú contra la indocumentación 2011 – 2015 (Segunda Edición corregida Noviembre 2012). Consultado en 11 de enero 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9CB85613535A717905257C050060EC79/\\$FILE/plan-nacional-2011-2015.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9CB85613535A717905257C050060EC79/$FILE/plan-nacional-2011-2015.pdf)

RODRIGUEZ ENRIQUEZ, Corina. Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista. En: ONU MUJERES. *La Economía Feminista desde América Latina. Una Hoja de Ruta sobre los debates actuales de la región*. Santo Domingo, 2012, pp. 390-437
<http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2013/07/Economia-feminista-desde-america-latina-1.pdf>

ROUSSEAU, Stephanie. Disputando la Indigeneidad: Las organizaciones de mujeres indígenas-campesinas bolivianas en el escenario post-Constituyente. *Decursos*. Revista en Ciencias Sociales (Universidad Mayor de San Simón, Bolivia). Cochabamba, 2011, no.24, pp.139-162.

ROUSSEAU, Stéphanie and MORALES HUDON, Anahí. Paths towards Autonomy in Indigenous Women's Movements: Mexico, Peru, Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, 2016, Volume 48, Issue 1, pp. 33-60

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL N° 05652-2007-PA/TC Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente, caso Rosa Gambini Vidal, del 6 de noviembre del 2008, fundamento jurídico N° 28.

SERVINDI. Perú: Aymaras Rechazan el Servicio Militar Discriminatorio. En: Servindi.org. Consultado: 17 de junio 2013. <http://servindi.org/actualidad/89490>

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA. Retos para la participación política de las mujeres en el Perú. Cuadernos para el diálogo político N° 4. Lima, diciembre de 2013 pp. 60. Consultado en 11 de enero 2017.

http://www.transparencia.org.pe/documentos/retos_para_la_participacion_politica_de_la_mujer.pdf

TRIVELLI, Carolina. Una mirada cuantitativa a la situación de pobreza de los hogares indígenas en el Perú*. En: Hogares indígenas y pobreza en el Perú. Una mirada a partir de la información cuantitativa (Documento de Trabajo n.º 141) IEP, 2005 pp. 83-158.

UNICEF. (Año desconocido) Unidos por la Infancia – UNICEF “Maternidad Segura” www.unicef.org. Lima. pp. 1-25. Consultado: 11 de enero 2017.

http://www.unicef.org/peru/files/notas_prensa/carpetas_informativas/maternidad_segura.pdf

VADEZ CARRASCO, Bettina del Carmen. 2014 Empleadoras y trabajadoras del hogar cama adentro: un análisis de género del ejercicio de los derechos laborales en los sectores medios de lima metropolitana. Tesis para optar el Grado de Magister en Estudios de Género. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

VAN DER HOOGTE, Liesbeth and KoosKingma. 2004. "Promoting Cultural Diversity and the Rights of Women: the Dilemmas of 'Intersectionality' for Development Organizations." *Gender & Development* 12 (1), pp. 47-55.

WERNER, Ashley. Oxfam America, SAMRO (March – April 2011) Documento de Trabajo: Indigenous Women in Peru: Concept note research and recommendations for SAMRO programming Socio-demographic situation, legal framework establishing their rights, and actions Oxfam America can take to support the realization of their rights and interests. Lima.

WINKER Gabriele and DEGELE Nina. Intersectionality as multi-level analysis: Dealing with social inequality. En: *European Journal of Women's Studies* 18, 2011, pp. 50-66.

YEON CHOO, Hae and MARX FERREE, Myra. Practicing Intersectionality in Sociological Research: A Critical Analysis of Inclusions, Interactions, and Institutions in the Study of Inequalities. En: *Sociological Theory* 2010, 28:2, pp.129-149.

YUVAL DAVIS, Nira. Intersectionality and Feminist Politics. En European Journal of Women's Studies University of East London (London, Thousand Oaks and New Delhi), 2006, 1350-5068 Vol. 13(3), pp. 193-209.

ZAMBRANO, Gustavo y UCHUYPOMA, Diego. 2015 Intersectando Desigualdades Participación política de mujeres indígenas en el nivel subnacional en el Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú (Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú -IDEHPUCP) y Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS). Lima pp.106. Consultado: 11 de enero 2017.

<http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2016/02/Intersectando-desigualdades-VERSI%C3%93N-FINAL.pdf>



ANEXOS

Anexo 1: ACRÓNIMOS

AIDSESP - Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana

ARPI – Asociación Regional de los Pueblos Indígenas de la Selva Central

CAOI – Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (Red de organizaciones de Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia)

CCP – Confederación Campesina del Perú

CECONCEC - Central de Comunidades Nativas de la Selva Central

CEDAW - Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CETFDCM - Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

CIA- Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos

CNA – Confederación Nacional Agraria

COFOPRI - Organismo de Formalización de la Propiedad Informal

COICA – Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica

CONACAMI- Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería

CONAP – Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
 CUNARC – Central Única de Rondas Campesinas del Perú
 DESC - Derechos Económicos Sociales y Culturales
 EIB - Educación Intercultural Bilingüe
 ENDES - Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
 ENDES – Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
 ESSALUD - Seguro Social de Salud
 FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
 FEDECMA - Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho
 FEMUCARINAP - Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
 GRADE – Grupo de Análisis para el Desarrollo
 INDECI – Instituto Nacional de Defensa Civil
 INEI- Instituto Nacional de Estadística e Informática
 INSTRAW - Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer
 IOH – Índice de Oportunidad Humana
 IPSOS - Agencia de estudios de mercado e investigación especializada en Marketing, Publicidad, y Opinión Pública
 ITS – Infecciones de Transmisión Sexual
 JNAC - Jefatura Nacional del RENIEC
 LOF – Ley de Organización y Funciones
 MIMP – Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
 MINAG – Ministerio de Agricultura
 MINAM – Ministerio del Ambiente
 OIT- Organización Internacional del Trabajo

ONAMIAP - Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú.

OXFAM - Comité de Oxford para Ayudar a la Hambruna (Confederación Internacional de 17 organizaciones)

PEA – Población Económicamente Activa

PLANIG – Plan Nacional de Igualdad de Género

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PRONAMA – Programa Nacional de la Movilización por la Alfabetización

PRONAMA - Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización

RENIEC – Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

SINIA - Sistema de Información Ambiental

SIS – Sistema Integral de Salud

UNCA – Unión Nacional de Comunidades Aymaras del Perú

UNFPA - Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNICEF- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNIFEM - Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

VIH - Virus de la inmunodeficiencia humana

ZEE- Zonificación Ecológica y Económica