



# MUJERES INDÍGENAS

Nuevas protagonistas para nuevas políticas



NACIONES UNIDAS



Observatorio de Igualdad de Género  
de América Latina y el Caribe

# MUJERES INDÍGENAS: nuevas protagonistas para nuevas políticas



Este documento ha sido elaborado en base al estudio Mujeres indígenas en América Latina. Dinámicas demográficas y sociales, en el marco de los derechos humanos realizado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población y la División de Asuntos de Género de la CEPAL, en el marco del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. La coordinación general estuvo a cargo de Dirk Jaspers\_Faijer, Director del CELADE-División de Población de la CEPAL, y de Sonia Montaña, Directora de la División de Asuntos de Género, y contó con la supervisión técnica de Fabiana Del Popolo, funcionaria del CELADE, y Alejandra Valdés, funcionaria de la División de Asuntos de Género. Se agradece el aporte sustantivo de Fabiana Del Popolo, Susana Schkolnik, Ana María Oyarce, Mariana López e Irma Arriagada y la colaboración de Marta Rangel y Fernanda Stang. El procesamiento de los datos censales estuvo a cargo de Miguel Ojeda y Ernesto Espinoza. Se agradecen las contribuciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres), la Fundación Ford y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

Diseño: Juan Carlos Ramírez  
Fotografía portada: Jeannette Paillan

## Índice

Presentación	5
Articular y diseñar nuevas políticas étnicas y de género	7
Marco de derechos para las políticas hacia las mujeres indígenas	7
Ausencia de las mujeres indígenas en las mediciones estadísticas	8
Considerar a las mujeres indígenas y sus dinámicas demográficas en las políticas	10
La autonomía física de las mujeres indígenas	13
Discriminación en la educación y el empleo de las mujeres indígenas	18
La participación política de las mujeres indígenas	24
Articular y diseñar nuevas políticas étnicas y de género	27
Bibliografía	30

## Gráficos

<b>Gráfico 1</b> América Latina (5 países): participación de la población indígena en el total de población, alrededor de 2000 y 2010	9
<b>Gráfico 2</b> América Latina (9 países): participación de la población de mujeres indígenas según área geográfica, alrededor de 2010	10
<b>Gráfico 3</b> América Latina (9 países): migrantes internos entre divisiones administrativas mayores (DAM) en los 5 años previos al censo, según condición étnica y sexo, alrededor de 2010	12
<b>Gráfico 4</b> América Latina (8 países): Tasas globales de fecundidad según condición étnica, alrededor de 2010	14
<b>Gráfico 5</b> América Latina (5 países) jóvenes indígenas de 15 a 19 años que son madres según grupos de edades, censos de 2000 y 2010	15
<b>Gráfico 6</b> América Latina (5 países): prevalencia del uso de anticonceptivos según condición étnica, alrededor de 2000	16

<b>Gráfico 7</b>	
América latina (4 países): mujeres de 15 a 49 años de edad, casadas o unión que han sido víctimas de violencia física o sexual por pareja íntima, según lengua hablada en el hogar, alrededor de 2010	17
<b>Gráfico 8</b>	
América Latina (5 países): niñas indígenas de 6 a 11 años que asisten a algún establecimiento educativo, censos de las rondas de 2000 y 2010	19
<b>Gráfico 9</b>	
América Latina (5 países): niñas y adolescentes indígenas de 12 a 17 años que asisten a algún establecimiento educativo, censos de las rondas de 2000 y 2010	20
<b>Gráfico 10</b>	
América Latina (5 países): porcentaje de jóvenes indígenas de 18 a 22 años que asisten a algún establecimiento educativo, censos de las rondas de 2000 y 2010	20
<b>Gráfico 11</b>	
América Latina (6 países): niñas, niños y adolescentes indígenas (6 a 19 años) que habla idioma indígena, censos alrededor de 2010	21
<b>Gráfico 12</b>	
América Latina (9 países): tasas de participación económica de mujeres de 15 años y más, según condición étnica y zona de residencia, alrededor de 2010	23
<b>Gráfico 13</b>	
América Latina (8 países): mujeres de 15 años y más ocupadas en el empleo doméstico según condición étnica, alrededor de 2010	24
<b>Cuadro 1</b>	
América Latina (6 países): participación política de mujeres indígenas en el poder legislativo, 2012	25

## Presentación

La profundización de la democracia en América Latina, el progreso hacia la plena igualdad y el ejercicio de los derechos sin restricciones solo será posible si se asegura la visibilidad y participación efectiva de aquellos grupos y personas que secularmente han sido excluidas y discriminadas, tal como ocurre con las mujeres indígenas. Solo de este modo será posible que las democracias del siglo XXI sean expresión de la valoración de la diversidad, que en el caso de las mujeres indígenas se expresa en su pertenencia a más de 670 pueblos reconocidos por los Estados de la región.

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

Uno de los problemas que enfrentan los Estados y la sociedad para luchar contra las desigualdades étnicas y de género es el vacío en la disponibilidad de datos sobre las condiciones de vida de las mujeres indígenas. La información es una herramienta fundamental para el diseño y el seguimiento de políticas de igualdad y para la promoción de los derechos humanos, de allí que la demanda por visibilizar a las mujeres y los pueblos indígenas sea un reclamo recurrente en la región, tanto de parte de los Estados como de las propias organizaciones de mujeres indígenas.

Este documento aborda de manera sintética diversos ámbitos de información de las mujeres indígenas y es una contribución al seguimiento de los avances en la superación de las desigualdades que realiza el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Se entrega un panorama regional actualizado sobre las mujeres indígenas en relación a su autonomía física, socioeconómica y en la adopción de decisiones, procurando abordar las principales dimensiones que inciden en la autonomía de las mujeres indígenas. Se analizan sus dinámicas demográficas particulares, su situación de vulnerabilidad demográfica, así como su distribución territorial y sus migraciones; análisis que pone en evidencia que a las desigualdades étnicas, de clase y de género se suman los riesgos que puede implicar la migración, como la ruptura de vínculos familiares, comunitarios y territoriales, y la exposición a la explotación sexual, la trata de personas y el comercio de niños y niñas. Este panorama obliga a los Estados a considerar, en sus distintas políticas, la heterogeneidad de los pueblos indígenas de la región y sus necesidades diferenciadas.

Respecto a la autonomía física se abordan dos dimensiones relevantes para avanzar en igualdad de género; los derechos sexuales y reproductivos y la lucha contra la violencia de género. Así, se constata que si bien los niveles de fecundidad se han reducido estos son más altos entre las mujeres indígenas así como también la maternidad temprana. Se constata además un menor acceso a los servicios de planificación familiar y una demanda insatisfecha alta, mayor a la que registran las mujeres no indígenas. Se suman a estas problemáticas que debe ser más visibilizadas las altas tasas de mortalidad materna y la violencia de género.

El acceso a la educación y al empleo de calidad, condiciones fundamentales para progresar en igualdad de género, sigue mostrando brechas que afectan a las niñas, jóvenes y mujeres indígenas. A las dificultades en el acceso y permanencia, se suma la ausencia de iniciativas de educación intercultural bilingüe de calidad, lo que contribuye a la reproducción de las desigualdades.

La participación económica de las mujeres indígenas, en tanto, es mucho menor que la de los hombres e incluso, en general, que la de las mujeres no indígenas. Ello es el resultado de múltiples factores, tanto de carácter cultural como territorial, generacional, social y de género, que se conjugan para ponerlas en desventaja.

El análisis comparado bajo el parámetro de las autonomías permite dar cuenta de avances en las políticas dirigidas hacia las mujeres indígenas. Se destacan los progresos en la creación de instituciones, normas y programas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, pero también se hace hincapié en la necesidad de fortalecer y articular estas políticas, aún débiles, con aquellas dirigidas a las mujeres indígenas, lo que también involucra la producción de información estadística.

Finalmente se insiste en la necesidad de generar más información y de mejor calidad sobre las mujeres indígenas y diseñar nuevas políticas étnicas y de género que considere los aportes, capacidades y potencialidades de las mujeres indígenas como agentes activas de cambio, por una parte, y la interculturalidad y la construcción de género de los pueblos indígenas, por otra. Además es necesario mejorar el acceso a la educación formal e informal y al conocimiento de su propia lengua; fomentar políticas de empleo que eviten la segregación ocupacional, la discriminación salarial y la inseguridad laboral, incentivar la participación política y la paridad étnica y de género mediante la ley de cuotas y otros mecanismos y atacar el racismo y la discriminación, enfrentando las diversas expresiones de la violencia contra las mujeres indígenas.

Se trata, en suma de avanzar en la profundización de la democracia, considerando nuevos pactos sociales que hagan posible una diversidad en la igualdad.

**Dirk Jaspers\_Faijer**  
Director  
CELADE-División de Población  
CEPAL

**Sonia Montañó**  
Directora  
División de Asuntos de Género  
CEPAL

## **Articular y diseñar nuevas políticas étnicas y de género**

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

## **Marco de derechos para las políticas hacia las mujeres indígenas**

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

La información disponible sobre los pueblos indígenas en América Latina muestra, en forma sistemática y sostenida, que experimentan una mayor incidencia de la pobreza, reciben menores ingresos, tienen menor escolaridad, menos años de esperanza de vida, mayor mortalidad infantil y materna, así como un menor acceso al saneamiento y al agua potable. En síntesis, una situación desfavorable de exclusión y discriminación respecto de la población no indígena, que además resulta más desventajosa aún para las mujeres indígenas en diversas dimensiones del bienestar (Del Popolo y Oyarce, 2006; CEPAL, 2007). Tal como lo señala Bocos Ruiz (2002): “Nosotras, las mujeres indígenas, continuamos viviendo en condiciones de discriminación, racismo, exclusión, pobreza extrema, machismo y carencia de poder, que nos impiden el desarrollo pleno de nuestras capacidades y potencialidades, tanto como disfrutar como pueblos de nuestros derechos humanos individuales y colectivos”.

El marco normativo para el desarrollo de estrategias tendientes a lograr el bienestar de las mujeres indígenas en igualdad implica además que deben garantizarse el respeto de los principios de libre determinación, la plena participación, el autogobierno de los pueblos indígenas involucrados



el reforzamiento del control que ejercen sobre sus territorios, así como la no discriminación, el empoderamiento de las mujeres, la autonomía física, económica y en la toma de decisiones, y el derecho al consentimiento libre, previo e informado.

### **Ausencia de las mujeres indígenas en las mediciones estadísticas**

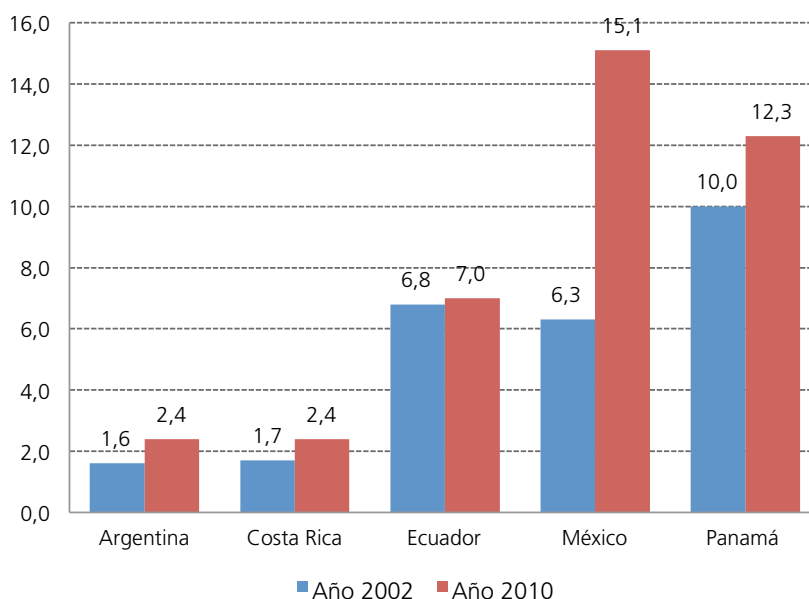
Una de las herramientas clave para la promoción de los derechos humanos es la información, ya que por medio de ella es posible visualizar las inequidades que afectan en este caso a las mujeres indígenas, además de aportar bases sólidas para la formulación y aplicación de políticas y contribuir a que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

Para ello el punto de partida es incluir en las fuentes de datos variables que permitan identificar a los pueblos y mujeres indígenas. En este sentido, en estudios anteriores se han propuesto cuatro dimensiones derivadas de la definición sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes establecida en el Convenio 169 de la OIT, las cuales servirían de base para establecer criterios operativos, que permitirían identificar a las mujeres indígenas. Estas son el reconocimiento de la identidad, el origen común, la territorialidad y la dimensión lingüístico-cultural (Schkolnik, 2000; Schkolnik y Del Popolo, 2005; CEPAL, 2007). Asimismo se ha reiterado que el reconocimiento de la identidad, operacionalizada a través del criterio de auto-identificación, tienen preeminencia sobre las demás, por estar alineada con el enfoque de derechos humanos y con lo que establece el propio Convenio 169.

Son muy pocos los países de la región que disponen de información sistemática acerca de la situación de las mujeres indígenas en los diferentes ámbitos de su bienestar. El censo de población es, por el momento, la fuente principal. Durante la década de 2000, 16 países latinoamericanos incluyeron preguntas que permiten la identificación de pueblos y mujeres indígenas, pero en algunos casos la información obtenida es de dudosa calidad. El criterio de auto identificación se operacionaliza de diferentes maneras en cada país, lo que finalmente impacta en las cifras obtenidas. En los últimos años se han realizado tareas importantes para dar mayor visibilidad estadística a estas poblaciones, y se observan avances en los censos de la década de 2010 en relación a la revisión de las preguntas sobre los pueblos indígenas y la consideración de la participación de los propios pueblos en los procesos censales. No obstante, uno de los grandes desafíos que enfrentan los actuales sistemas estadísticos de los países es un cambio de enfoque que implica reconocer que las y los usuarios de la información constituyen sujetos de derecho. Desde esta perspectiva, las múltiples acciones que conducirán a esta transformación abarcan desde la inclusión de preguntas de identificación étnica en todas las fuentes de datos y el diseño de instrumentos con pertinencia cultural y acordes a las necesidades de las mujeres y los pueblos indígenas, hasta la creación de mecanismos participativos efectivos de estos sujetos de derecho en todo el proceso de producción de información.

En los primeros resultados de la ronda de censos de 2010 se advierte un aumento muy significativo de la población indígena en la Argentina, Costa Rica, México y Panamá. Tales incrementos no pueden atribuirse únicamente al crecimiento vegetativo (diferencia entre nacimientos y defunciones) ni a un saldo migratorio positivo (inmigrantes menos emigrantes internacionales), ya que las tasas de crecimiento calculadas se encuentran muy por encima de las de la población total de cada uno de los países mencionados. Asimismo, los niveles de las tasas de crecimiento de la población indígena de estos cuatro países son muy superiores incluso a los niveles alcanzados en el período de la llamada “explosión demográfica”, que se produjo cuando la mortalidad comenzaba a descender y aún se mantenían altas tasas de fecundidad. Una variedad de hechos puede haber incidido para que se produjeran estos resultados. Entre ellos, se encuentran los cambios realizados en aspectos conceptuales y metodológicos, la mayor participación indígena en los procesos censales, el mayor énfasis en las pruebas piloto y en las campañas de sensibilización, entre otros. También puede estar impactando una mayor conciencia étnica, reflejada en la revitalización de la identidad indígena en los últimos años, que consecuentemente se materializa en un aumento de la autoidentificación. Con todo, esta información ilustra y alerta acerca del cuidado que se debe poner si se quieren realizar comparaciones temporales de indicadores sobre condiciones entre un censo y otro.

Gráfico 1  
**América Latina (5 países): participación de la población indígena en el total de población, alrededor de 2000 y 2010**  
*(En porcentajes)*



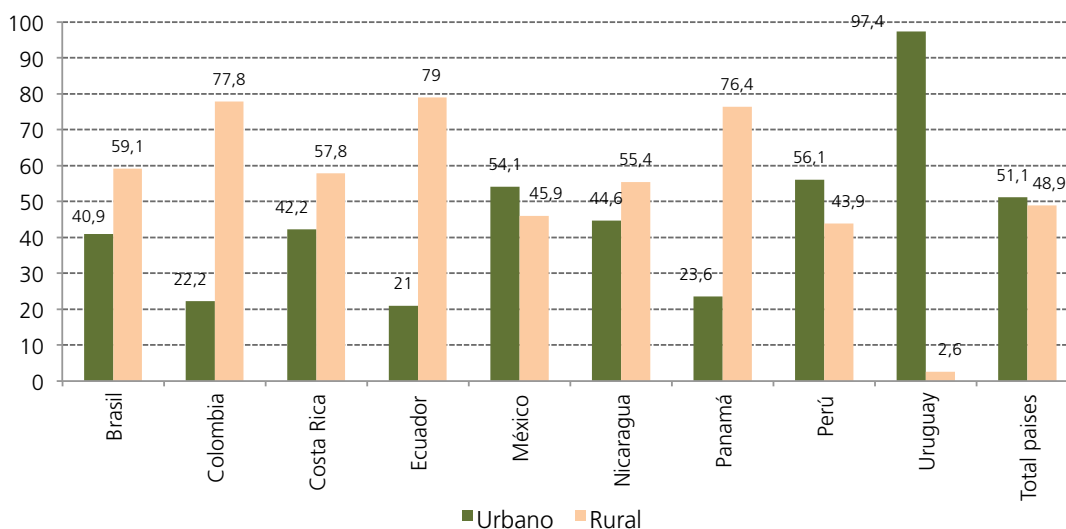
**Fuente:** F. Del Popolo, “Visibilidad estadística de las personas afrodescendientes: panorama regional y situación en Panamá”, presentación realizada en el Taller acerca de la visibilidad estadística para el diseño y aplicación de políticas, Panamá, PNUD y UNFPA, 2012.

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

## Considerar a las mujeres indígenas y sus dinámicas demográficas en las políticas

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

Gráfico 2  
América Latina (9 países): participación de la población de mujeres indígenas según área geográfica, alrededor de 2010  
(En porcentajes)



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

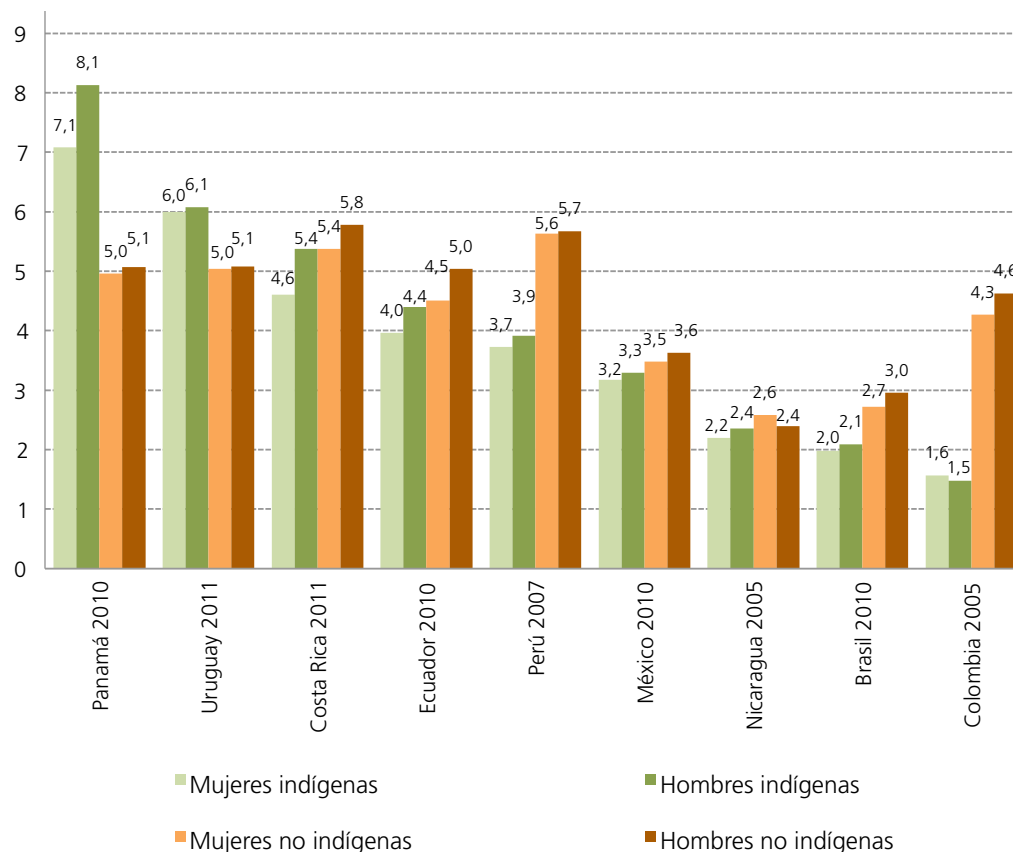
La urbanización es un rasgo característico de las mujeres indígenas en México, el Perú y el Uruguay, mientras que en el Ecuador, Colombia y Panamá continúan siendo predominantemente rurales, al igual que en Brasil, Costa Rica y Nicaragua, aunque en menor proporción. En las ciudades predominan las mujeres indígenas en edades productivas y reproductivas, con poca presencia de niñas y niños en comparación con el campo, donde las relaciones de dependencia se incrementan.

En algunas áreas rurales, la selectividad de la migración por sexo ha generado un predominio femenino, mientras que en las ciudades puede darse la situación contraria. Esto va configurando situaciones de vulnerabilidad demográfica diferenciadas, que se tornan más heterogéneas si se considera la diversidad de pueblos indígenas que existen en la región.

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

De acuerdo al último censo, las mujeres indígenas tienden a migrar menos que las no indígenas, hecho asociado a la relación de estos pueblos con el territorio. Sin embargo, se observan excepciones en Panamá y el Uruguay; en el primer caso, el censo de 2000 mostraba una mayor migración de personas indígenas lo cual se siguen manteniendo según el censo de 2010. Asimismo, la intensidad migratoria es similar a la masculina, al menos en lo que se refiere a la migración reciente y a escalas territoriales mayores, pero este patrón podría modificarse si se analizara el fenómeno a nivel municipal o a escalas territoriales menores. En general, los mayores flujos se dirigen desde áreas geográficas de menor desarrollo a las de mayor desarrollo relativo, que son las que, en general, ofrecen las mejores oportunidades laborales en los sectores informales de la economía, mejores condiciones de vida y mayor acceso a los servicios básicos.

Gráfico 3  
 América Latina (9 países): migrantes internos entre divisiones administrativas mayores (DAM) en los 5 años previos al censo, según condición étnica y sexo, alrededor de 2010  
 (En porcentajes)



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

Las causas de la migración de los pueblos y mujeres indígenas desde sus territorios de origen se asocian a factores estructurales como la presión sobre sus tierras derivada de la explotación de los recursos naturales, el deterioro medioambiental y la pobreza material, así como la escasa oferta de servicios del Estado, principalmente de educación media o superior. En este sentido, se ha insistido en que si bien la migración puede ser una vía para mejorar las condiciones de vida de estas personas, no puede ser el camino obligado para obtener bienestar. En el caso de las mujeres indígenas, algunos estudios locales muestran que la violencia intrafamiliar y el abandono son otras situaciones adversas que las llevan a migrar. En términos generales, si bien la mujer indígena está expuesta a una triple vulnerabilidad —étnica, de clase y de género—, la migración le agrega un cuarto riesgo: el de ser migrantes (Sánchez Gómez y Barceló Quintal, 2007). En efecto, cuando tiene un carácter forzado, espontáneo, no planificado y no protegido,

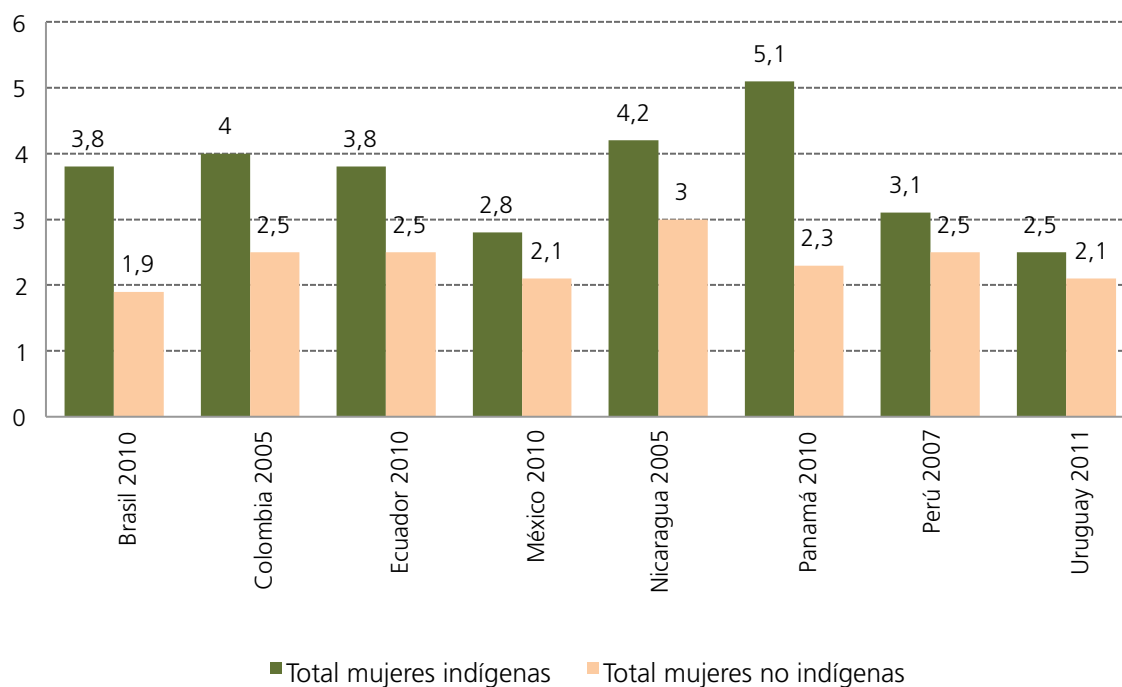
en un mundo cada vez más violento y con menos respeto a los derechos de las personas, la migración puede entrañar riesgos graves, especialmente para las mujeres indígenas más jóvenes. No solo pueden experimentar desintegración familiar, pérdida cultural y de la identidad por la desvinculación de sus comunidades, sino que también se exponen a ser victimizadas por situaciones delictuales como la explotación sexual, la trata de personas y el comercio de niños y niñas (Cortés Castellanos, 2005).

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

### **La autonomía física de las mujeres indígenas**

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

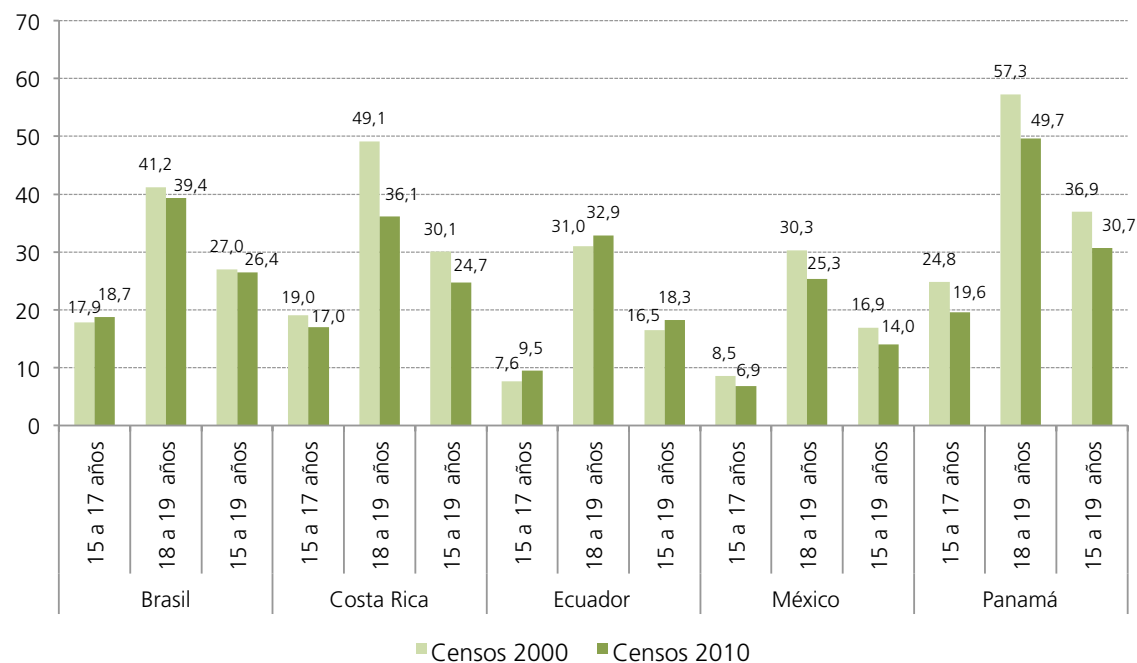
Gráfico 4  
América Latina (8 países): Tasas globales de fecundidad según condición étnica, alrededor de 2010



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

La maternidad a edades tempranas ha disminuido en todos los países durante los dos últimos censos, con la excepción del Ecuador. Sin embargo, las desigualdades persisten, puesto que resulta sostenidamente mayor entre las adolescentes indígenas de todos los países examinados. Las mayores diferencias étnicas se presentan, en orden de importancia, en Panamá, el Brasil y Costa Rica, países en los que la maternidad adolescente indígena es más del doble que la no indígena; sin embargo, en el Ecuador y el Perú esta brecha se diluye.

Gráfico 5  
 América Latina (5 países) jóvenes indígenas de 15 a 19 años que son madres  
 según grupos de edades, censos de 2000 y 2010  
 (En porcentajes)



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

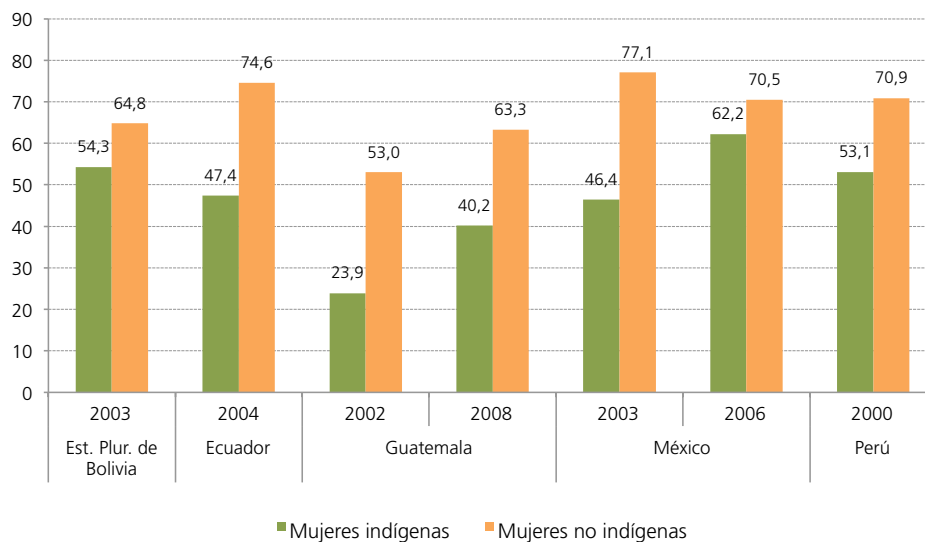
Es importante establecer que aun controlando factores como los territoriales y la educación, la fecundidad de las mujeres indígenas, adultas y jóvenes, sigue siendo más alta que entre las no indígenas. Ello sugiere que en la definición de políticas tendientes a cerrar las brechas en la implementación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

Sin perjuicio de lo anterior, las desigualdades en materia de derechos sexuales y reproductivos existen y afectan seriamente a las mujeres indígenas. Ello se expresa por ejemplo en un menor acceso a los servicios de planificación familiar y una demanda insatisfecha en este sentido que



se mantiene en niveles altos y por encima de los valores de las mujeres no indígenas, así como en las altas tasas de mortalidad materna constatadas en estudios locales.

Gráfico 6  
**América Latina (5 países): prevalencia del uso de anticonceptivos según condición étnica, alrededor de 2000**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Implementación del programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina y el Caribe: examen del periodo 2009-2013 y lecciones aprendidas* (LC/L.3642).

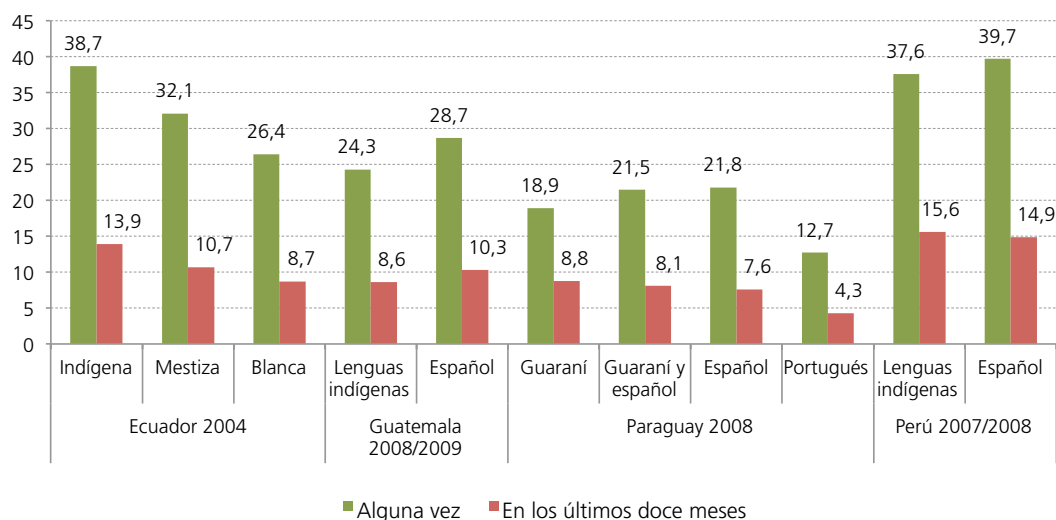
Algunas cifras de Guatemala y México muestran que ha habido un aumento del acceso de las mujeres indígenas a los métodos de planificación familiar, pero debido a la falta de datos al respecto, no es posible generalizar estos resultados a los demás países de la región. Por eso, es preciso fortalecer considerablemente los sistemas de información en estos asuntos, y desarrollar investigaciones que incluyan no solo la disponibilidad y calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, sino que también exploren los factores sociales y culturales que influyen en la adopción de decisiones sobre estas cuestiones, incorporando la forma en que estos programas son evaluados por la comunidad. Asimismo, si bien se constatan avances respecto del diseño de programas de salud reproductiva con perspectivas interculturales, estos no son generalizados en la región y los resultados son aún insuficientes.

La falta de información sistemática referida a la salud reproductiva de las mujeres indígenas también se extiende al tema de la violencia contra las mujeres, que ya de por sí es una expresión aguda de desigualdad y discriminación. Sin bien no se cuenta con datos de carácter estadístico, se registran en la región graves situaciones de violencia contra niñas, niños y mujeres indígenas, que

deben examinarse en los contextos del racismo, el colonialismo y el patriarcado. En este sentido, las mujeres indígenas han desarrollado un importante aporte a la conceptualización de la violencia desde su propia perspectiva, aportando con conceptos como el de violencia estructural, violencia espiritual, violencia contra la madre tierra y procesos de sanación. Todos estos elementos deben ser parte constitutiva de los diagnósticos y la definición de estrategias eficaces.

Las cifras del gráfico 7 muestran que en el Ecuador y el Perú alrededor de un 38% de las mujeres indígenas han sufrido alguna vez violencia física o sexual a manos de la pareja; esta situación alcanzaría el 24% de las mujeres indígenas en Guatemala, y el 20% en el Paraguay<sup>1</sup>. Sin embargo, no es posible dilucidar los sesgos étnicos y de género que pueden estar operando tras estas cifras, y menos aún brindar una visión comprehensiva de los diferentes ámbitos y expresiones de las violencias contra las mujeres indígenas.

Gráfico 7  
**América Latina (4 países): mujeres de 15 a 49 años de edad, casadas o unión que han sido víctimas de violencia física o sexual por pareja íntima, según lengua hablada en el hogar, alrededor de 2010**  
*(En porcentajes)*



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

En efecto, junto con avanzar en la medición de la violencia contra las mujeres indígenas, es preciso desarrollar diagnósticos definidos por ellas mismas, que sean flexibles y puedan ajustarse sobre la marcha, para responder de esa forma a sus necesidades y aportar a la generación de

1. Dado que el guaraní es el idioma oficial del Paraguay, resulta difícil determinar la magnitud de la violencia en el caso de las mujeres indígenas de este país a partir de este criterio.

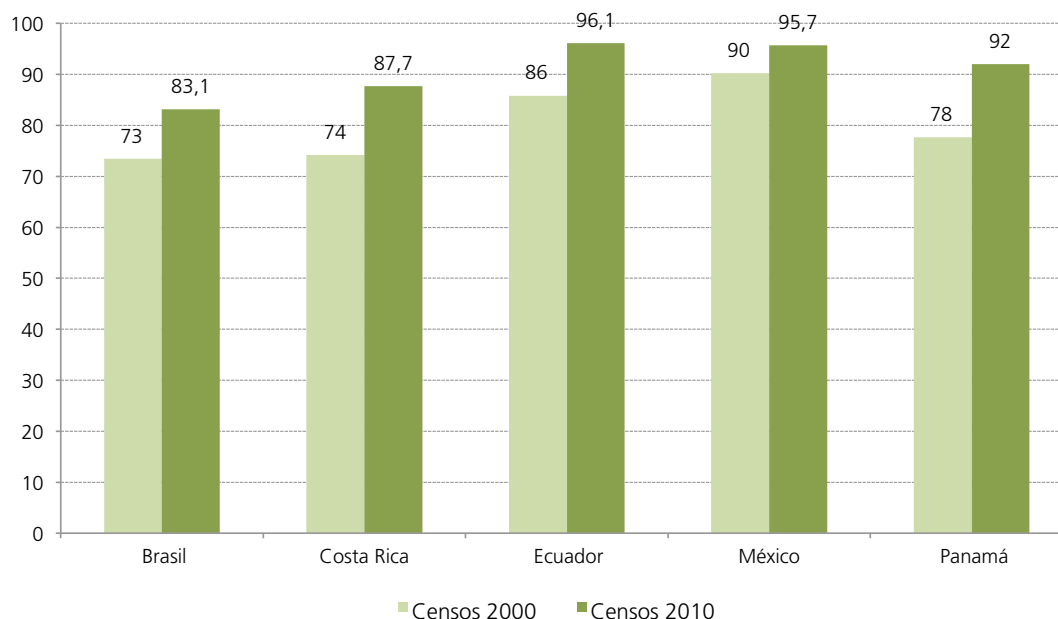
confianza. La sostenibilidad de los procesos y el liderazgo de las propias mujeres indígenas son ejes fundamentales para lograr políticas específicas de erradicación de la violencia contra las mujeres indígenas. En este sentido, los programas o iniciativas deben garantizar la participación de sus organizaciones en todas las etapas del proceso, desde el diseño, la planificación y la ejecución hasta el monitoreo y la evaluación. Es necesario incluir espacios de reflexión de las propias mujeres indígenas sobre la conceptualización de la violencia y sus distintas manifestaciones desde sus perspectivas; incorporar a las niñas, niños y jóvenes indígenas, para conocer qué piensan y cómo viven la violencia, y trabajar con los hombres, los representantes del gobierno, las autoridades ancestrales y tradicionales de las comunidades y representantes del sector de la salud y la educación.

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

### **Discriminación en la educación y el empleo de las mujeres indígenas**

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

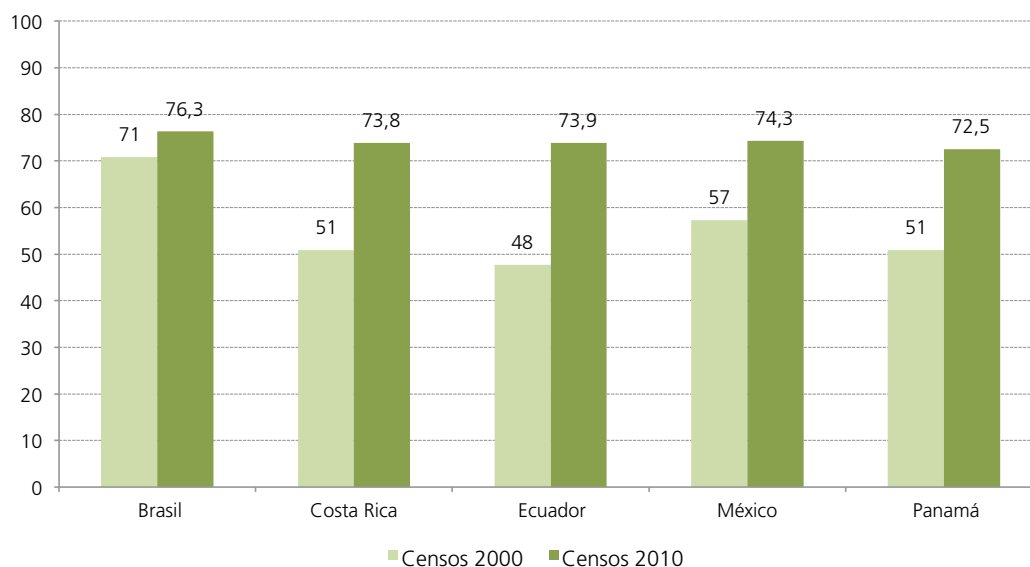
Gráfico 8  
América Latina (5 países): niñas indígenas de 6 a 11 años que asisten a algún establecimiento educativo, censos de las rondas de 2000 y 2010  
(En porcentajes)



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

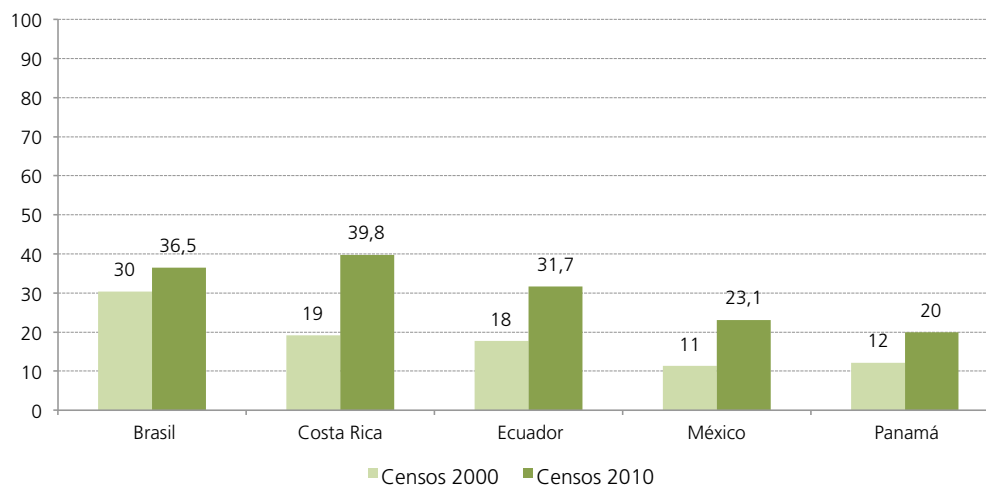
Sin embargo, estos progresos son insuficientes. Por una parte, las brechas étnicas son persistentes en desmedro de las mujeres indígenas; por otra, se suman las brechas territoriales y generacionales, que conducen en el primer caso a profundas desigualdades entre el campo y la ciudad y entre territorios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

Gráfico 9  
 América Latina (5 países): niñas y adolescentes indígenas de 12 a 17 años que asisten a algún establecimiento educativo, censos de las rondas de 2000 y 2010  
 (En porcentajes)



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

Gráfico 10  
 América Latina (5 países): porcentaje de jóvenes indígenas de 18 a 22 años que asisten a algún establecimiento educativo, censos de las rondas de 2000 y 2010  
 (En porcentajes)

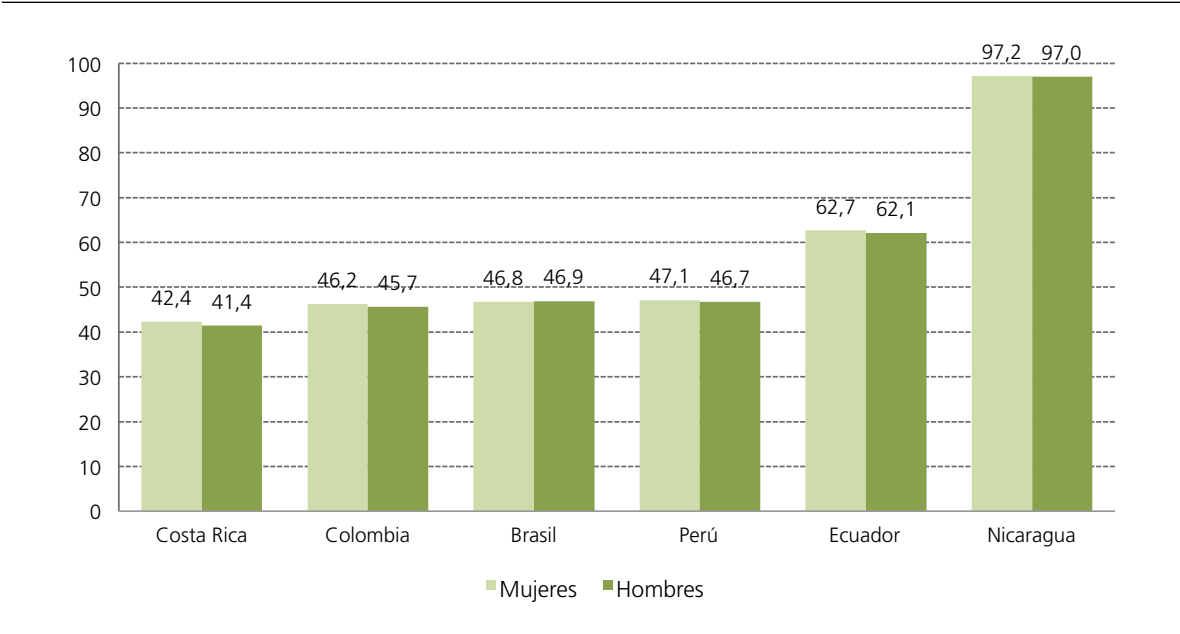


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del SISPPi y de procesamientos especiales de los microdatos censales de la década de 2010, CEPAL/CELADE.

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

La contracara de la mayor escolarización es la pérdida de elementos centrales en la vida de los pueblos indígenas, como el idioma. La cuestión de la lengua es fundamental y es una de las reivindicaciones esenciales de las organizaciones indígenas. El idioma es cultura y a través de él se transmiten las prácticas y significados del "ser indígena", representando un pilar fundamental de la identidad y como canal que facilita la continuidad de los pueblos.

Gráfico 11  
**América Latina (6 países): niñas, niños y adolescentes indígenas (6 a 19 años)  
 que habla idioma indígena, censos alrededor de 2010**  
*(En porcentajes)*



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

Nota: en el caso de Nicaragua, el censo del 2005 aplica la pregunta sobre el idioma indígena solamente a los pueblos de las regiones autónomas del Atlántico, asumiendo que los pueblos indígenas del Pacífico han perdido su idioma.

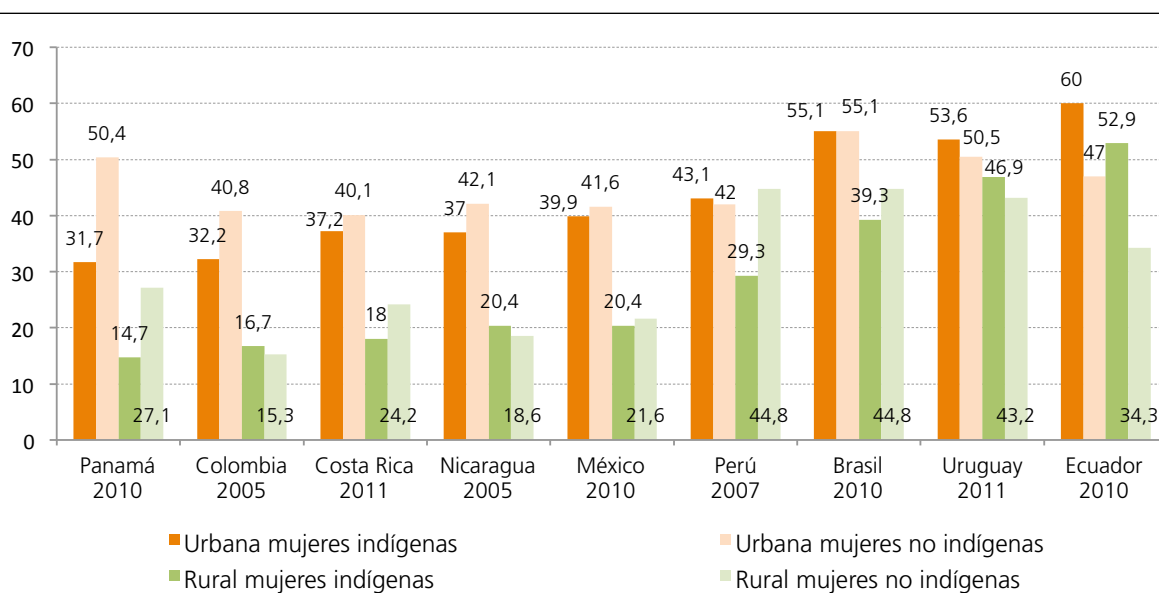
Algunos resultados permiten constatar que en muchos pueblos la preservación de las lenguas indígenas es muy intensa dentro de los territorios, pero fuera de ellos una baja proporción de las y los jóvenes las mantienen; en otros casos, la pérdida del idioma es un hecho grave, tanto dentro como fuera de los espacios territoriales propios, y hay pueblos indígenas que están experimentando una tendencia a la rápida extinción de sus lenguas. Por ello, se postula que para disminuir las desigualdades se deben implementar formatos educativos innovadores e interculturales; no se trata únicamente de la traducción de los contenidos educativos a idiomas indígenas, sino de ampliar los enfoques incorporando las experiencias de las mujeres y los pueblos indígenas, sus visiones de mundo, historia, conocimientos, técnicas y medios de transmisión, es decir, de descolonizar los contenidos y considerar dimensiones como la espiritualidad y la interculturalidad, entre otras. El desafío consiste en incluir estos elementos en las políticas sectoriales, en el marco de los derechos de autonomía, control territorial y plena participación.

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

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

Gráfico 12

América Latina (9 países): tasas de participación económica de mujeres de 15 años y más, según condición étnica y zona de residencia, alrededor de 2010  
(En porcentajes)



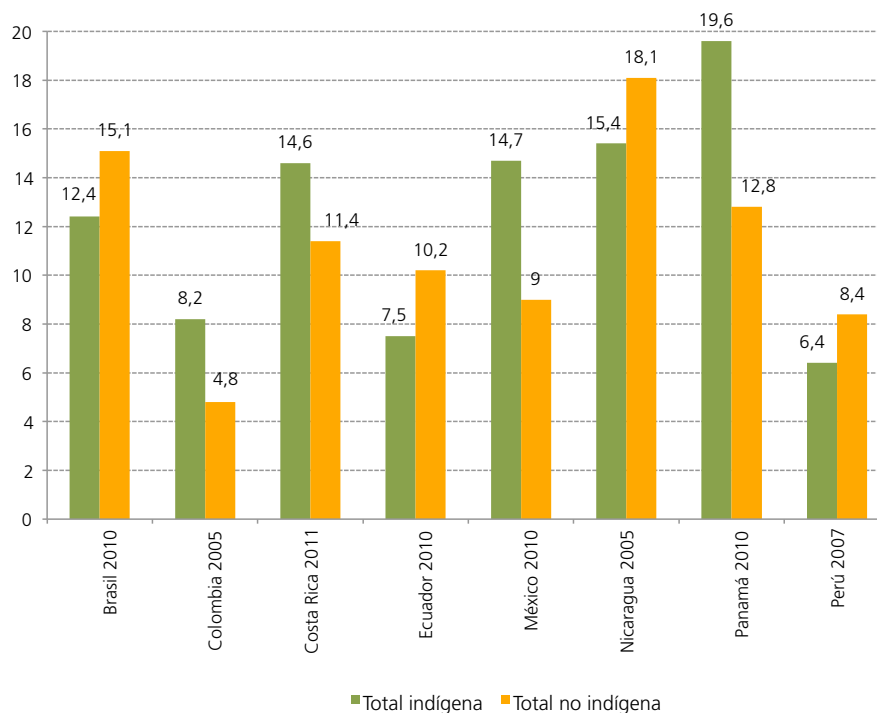
Fuente: Elaboración propia sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales, CEPAL/CELADE.

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

Como se señaló, existe un mayor acceso y permanencia de las mujeres indígenas en la educación, donde al menos las brechas de género tienden a cerrarse, sin embargo, las desigualdades en el acceso al empleo no han corrido la misma suerte, y esto sigue constituyendo una bandera de lucha para las organizaciones de mujeres indígenas, que reclaman un trabajo decente, con ingresos monetarios justos y equitativos, apoyo a sus iniciativas económicas y productivas, acceso a créditos y el reconocimiento de sus aportes a la economía local y nacional.



Gráfico 13  
 América Latina (8 países): mujeres de 15 años y más ocupadas en el empleo doméstico según condición étnica, alrededor de 2010  
 (En porcentajes)



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

Las políticas de empleo deben articularse con aquellas tendientes a respetar los derechos territoriales de los pueblos indígenas. La restitución de tierras ancestrales no es suficiente si no es acompañada de políticas de desarrollo productivo que permitan a los pueblos indígenas realizar sus actividades tradicionales y, a la vez, posicionarse en el mercado para generar los recursos necesarios para su bienestar. Uno de los temas pendientes que ameritan un análisis pormenorizado es el acceso de las mujeres indígenas a la propiedad de la tierra. Asimismo, la presencia de mujeres y pueblos indígenas en el medio urbano es un hecho que obliga a los Estados a incluirlos en las políticas que se implementen en este ámbito, integrando en ellas los estándares de derechos individuales y colectivos que trascienden la división urbano-rural.

### La participación política de las mujeres indígenas

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

Cuadro 1  
**América Latina (6 países): participación política de mujeres indígenas  
en el poder legislativo, 2012**

PAÍSES	CARGOS POR PODERES, PARTIDOS Y AÑOS
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9 mujeres de 41 indígenas, sobre un total de 130 diputados en la Cámara. Período 2009-2015.
Ecuador	1 mujer de 4 asambleístas de Pachakutik, sobre un total de 124 asambleístas. Período 2009-2013.
Guatemala	3 mujeres de 19 indígenas, sobre un total de 158 curules. Período 2012-2016.
México	4 mujeres de un total de 14 diputados indígenas en una cámara de 500 diputados (Congreso de la Unión). Período 2012-2015.
Nicaragua	2 mujeres de 3 indígenas, sobre un total de 92 diputados en la Asamblea Nacional. Período 2006-2009.
Perú	2 mujeres de 9 indígenas, sobre un total de 130 congresistas. Período 2011-2016.

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

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

Aunque las instancias de capacitación, formación y consolidación del liderazgo de las mujeres indígenas se han multiplicado en la región y han abarcado diversas dinámicas, el desafío es lograr acciones de formación de largo plazo, que puedan empoderarlas como colectivo y no solamente como individualidades, y que permitan a las líderes indígenas lograr el reconocimiento de sus comunidades como agentes de cambio. El fortalecimiento de las organizaciones de mujeres indígenas también se logra mediante el empoderamiento económico, brindando acceso a los recursos, a su manejo y administración, así como al otorgamiento de créditos. Otro campo de acción en este sentido es el traspaso de la experiencia acumulada de las mayores a las nuevas generaciones, una práctica profundamente arraigada en las culturas indígenas. El intercambio intergeneracional entre mujeres, promovido por algunas organizaciones, puede

ser entendido entonces como una forma de mejorar la participación de las más jóvenes. Si bien el liderazgo de las mujeres indígenas está vinculado a características individuales, también está fuertemente ligado a una historia social de lucha por el acceso al poder, por desafiar prácticas y creencias y por transmitir esa experiencia a las generaciones posteriores.

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

Entre los progresos de los últimos años, se ha constatado un cambio de enfoque en la forma en que los Estados abordan los problemas de las mujeres y de los pueblos indígenas. En este sentido, se han superado las perspectivas integracionistas y asistencialistas, centradas exclusivamente en la condición de pobreza, salud y educación, y se ha avanzado hacia la creación de instituciones, leyes, políticas y programas que reconocen los derechos de las mujeres y los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Es así como al año 2013, en seis países de la región se habían aprobado leyes y planes contra el racismo y la discriminación y en 16 países se ha creado instituciones específicas para los pueblos indígenas.

Esto ha significado un paso desde la consideración de las mujeres y los pueblos indígenas como objetos pasivos de políticas públicas a sujetos de derechos, y una mejora de los mecanismos participativos. Una característica de los nuevos abordajes estatales es que pretenden lograr una posición igualitaria entre las mujeres y los hombres y entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad. Este proceso de cambio ha ido de la mano de ciertos puntos de intersección entre la constitución de la agenda de las mujeres y la de los pueblos indígenas: surgieron en un período de efervescencia social similar, se focalizaron en sectores marginados y subordinados, siguieron una tendencia de crecimiento parecida, pues su institucionalización se inició con algunas unidades aisladas y comenzó a afianzarse hasta convertirse en entidades con rango ministerial, y han ampliado de manera sustantiva su campo de acción; al año 2013 en diez países el componente étnico es parte de los planes nacionales de igualdad de género.

Sin embargo, los avances en materia de reconocimiento, institucionalidad, leyes, políticas y programas para las mujeres indígenas siguen siendo insuficientes y limitados; ellas permanecen invisibilizadas como sujetos de políticas diferenciadas, lo que constituye una expresión clara de la triple carga de discriminación que las afecta: económica, étnica y de género. Otro aspecto que requiere mayor atención es el desarrollo teórico sobre el enfoque de género en los pueblos indígenas, que no está presente en ninguna de las dos agendas. Explorar las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres indígenas mediante el

estudio contextualizado de la forma en que las normas y los valores culturales y simbólicos producen y reproducen esas diferencias constituye un gran desafío. Este es un tema central para la implementación de todas las políticas y programas y es imprescindible en el diseño, la elaboración y el monitoreo de los programas de salud sexual y reproductiva, violencia, acceso a la tierra, entre los más relevantes.

### **Articular y diseñar nuevas políticas étnicas y de género**

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

De esta forma, las políticas y la construcción de estadísticas sobre los pueblos indígenas deberán tener en cuenta las diferentes cosmovisiones, tanto las de los propios pueblos como las de la sociedad dominante. En consecuencia, se trata de diseñar instrumentos con preguntas y categorías pertinentes para la realidad y los intereses de cada pueblo. Así como las dimensiones incluidas en los censos de población y los indicadores que se desprenden de ellas pueden contener sesgos de género, también pueden ser portadores de sesgos étnicos derivados de la sociedad dominante.

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

Así, las distintas formas de ser mujer en el mundo indígena están conformadas por las construcciones particulares de género de los pueblos a los que pertenecen, por las diversas realidades socioterritoriales de cada uno de ellos, así como por las adecuaciones en relación con

la sociedad dominante. Por eso, las mujeres indígenas no constituyen un grupo homogéneo, sino que presentan una gran diversidad de situaciones, necesidades y demandas.

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

El panorama reseñado obliga a los Estados a asumir la necesidad de generar políticas que tomen en cuenta la heterogeneidad de las mujeres indígenas de la región en la respuesta a su amplia gama de demandas en relación al empleo, la salud, la educación y el cuidado. En este sentido, las metodologías desarrolladas por las propias mujeres indígenas permiten visibilizar las relaciones de poder dentro y fuera de las comunidades, utilizando principios de su cosmovisión, pero también cuestionando los elementos de ella que generan la violencia, además de los factores externos que operan en ese sentido.

Las dinámicas demográficas deben ser tomadas en cuenta en el diseño y la aplicación de políticas y en la asignación de recursos para responder a la amplia gama de demandas. Dado que se trata de una población con una estructura por edades afectada por las condiciones de la migración hacia las ciudades, plantea importantes desafíos sociales que pueden implicar no solo ampliar la infraestructura sanitaria, la cobertura del sistema educativo y de salud, la oferta de viviendas y servicios básicos, sino también la necesidad de incorporar un enfoque intercultural y de derechos humanos en estas políticas.

El difícil acceso a la educación formal e informal es otro de los aspectos que las mujeres indígenas identifican frecuentemente como una limitante para la participación, y que se deriva de un escenario histórico marcado por el racismo y la discriminación. La falta de formación se vincula también con las barreras lingüísticas que afrontan y la falta de acceso a las nuevas tecnologías de la información. Para ellas, es muy difícil combinar el trabajo remunerado con los estudios y el trabajo doméstico. Esta situación les hace sentir que tienen un gran desconocimiento de los espacios políticos públicos, lo que combinado con los demás factores, hace que muchas mujeres no se crean capaces de participar. Por otra parte, muchas viven en lugares remotos, donde el acceso al transporte es limitado y los traslados muchas veces implican enfrentarse a situaciones de inseguridad, además de los costos económicos.

Se pone en evidencia la necesidad de implementar políticas de apoyo hacia las mujeres, que faciliten su inserción laboral y combatan la segregación ocupacional, la discriminación salarial y la inseguridad laboral. Para lograr cambios estructurales es necesario proveer capacitación

profesional, propiciar la inserción de las mujeres en carreras no tradicionales, incrementar el liderazgo empresarial femenino e implementar políticas de conciliación entre trabajo y familia.

Las acciones afirmativas de carácter legislativo sobre paridad de género y étnica, incluyendo la reglamentación de leyes de cuotas, representan una de las medidas contra la discriminación de las mujeres indígenas en la política formal. Sin embargo, la situación de racismo y discriminación estructural histórica, acentuada por el patriarcado, crean una realidad tan compleja de abordar que es necesario pensar en estrategias integrales, que incluyan diferentes aspectos para incrementar la participación política de las mujeres indígenas en distintos niveles de toma de decisiones. Es preciso diseñar e implementar instrumentos de monitoreo del marco que regula su participación política, a fin de conocer los avances y los obstáculos en el proceso.

En síntesis, enfrentar la situación de discriminación y exclusión que viven las mujeres indígenas requiere, abordar de un modo integrado la perspectiva de género con la de los pueblos indígenas, considerar el concepto de bienestar desde la mirada de los pueblos y, a la vez, su situación dentro de las comunidades, sus prioridades y necesidades, incluyendo el acceso y control de los territorios. Además, explorar las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres indígenas mediante el estudio contextualizado de la forma en que las normas y los valores culturales y simbólicos producen y reproducen las diferencias de género, es central para la implementación de las políticas públicas destinadas a terminar con la discriminación étnica y de género.

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

En síntesis, las políticas orientadas hacia las mujeres indígenas requieren:

1. Articular las políticas de género y las políticas hacia los pueblos indígenas.
2. Considerar la interculturalidad y la construcción de género de los pueblos indígenas.
3. Considerar las dinámicas demográficas de las mujeres indígenas: estructura de edades, migración, fecundidad.
4. Atacar el racismo y la discriminación, enfrentando las diversas expresiones de la violencia contra las mujeres indígenas.
5. Generar más información y de mejor calidad sobre las mujeres indígenas.

6. Visibilizar las relaciones de poder y de género al interior de las comunidades indígenas enfrentando la violencia en contra de las mujeres indígenas.
7. Tener presente su heterogeneidad socio-territorial y sus necesidades y demandas.
8. Mejorar el acceso a la educación formal e informal y al conocimiento de su propia lengua.
9. Apoyar la políticas de empleo que eviten la segregación ocupacional, la discriminación salarial y la inseguridad laboral.
10. Incentivar la participación política y la paridad étnica y de género mediante la ley de cuotas y otros mecanismos.

## Bibliografía

- Bocos Ruiz, Judith (2011), *Situación de las mujeres en los pueblos indígenas de América Latina. Obstáculos y retos. Análisis con perspectiva de género*, Máster de Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria 2011, Proyecto Kalú, Centro de Estudios de Ayuda Humanitaria, [en línea], <[http://cooperantes.proyectokaluu.com/wp-content/uploads/Situacion-mujeres-indigenas-AL\\_Judith-Bocos.pdf](http://cooperantes.proyectokaluu.com/wp-content/uploads/Situacion-mujeres-indigenas-AL_Judith-Bocos.pdf)>.
- Cabrero, Ferrán (coord.) (2013), *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Quito, PNUD.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y de la División de Población y División de Asuntos de Género de la CEPAL (2013) *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, LC/W.558, Santiago, Chile.
- Cortés Castellanos, Patricia (2005), *Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades*, serie *Población y Desarrollo* N° 61 (LC/L.2426-P), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.
- Del Popolo, Fabiana (2012), "Visibilidad estadística de las personas afrodescendientes: panorama regional y situación en Panamá", presentación realizada en el "Taller acerca de la visibilidad estadística para el diseño y aplicación de políticas", Panamá, PNUD y UNFPA.
- Del Popolo, Fabiana y Bruno Ribotta (2011), "Migración de jóvenes indígenas de América Latina", en F. Del Popolo, E. M. García de Pinto da Cunha, B. Ribotta y M. Azevedo (coords.), *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes*, Serie *Investigaciones* N° 2, Río de Janeiro (Brasil), UNFPA y ALAP.

- Del Popolo, Fabiana y Ana María Oyarce (2006), "Población indígena de América Latina: perfil sociodemográfico en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y de las Metas del Milenio", en *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*, colección Documentos de proyecto, N° 72 (LC/W.72), Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), "Pueblos indígenas de América Latina: antiguas inequidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI", en *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL/CELADE, UNFPA y UNICEF (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2011), *Contar con todos. Caja de herramientas para la inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda* (LC/R.2181), Santiago de Chile, CEPAL.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1989), "Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes", [en línea], <<http://www.oitchile.cl/pdf/Convenio%20169.pdf>>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud), *Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Washington, D.C., OPS-CDC.
- Schkolnik, Susana (2000), "Algunos interrogantes sobre las preguntas censales para identificar población indígena en América Latina", ponencia presentada en el "Encuentro internacional Todos contamos: los grupos étnicos en los censos", Cartagena de Indias, Colombia.
- Schkolnik, Susana y Fabiana Del Popolo (2005), "Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: una metodología regional", *Notas de Población*, N° 79 (LC/G.2284-P/E), Santiago de Chile, CEPAL/CELADE.







# MUJERES INDÍGENAS

Nuevas protagonistas para nuevas políticas

