



“PROGRAMA REGIONAL INDIGENA”

“TRABAJANDO CONTRA LA DISCRIMINACIÓN ÉTNICA/RACIAL Y DE GÉNERO: PROGRAMA PARA EL EJERCICIO EFECTIVO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS LATINOAMERICANAS

Período: 2009 - 2012

- EVALUACIÓN FINAL -

Equipo consultor:

Dra. Gloria Araya

Eco. Grace Guerrero Msc.

Lucia Valdivieso MSc.

Henry Morales MBA

Quito, noviembre del 2012

ÍNDICE

A B R E V I A T U R A S	4
1. RESUMEN EJECUTIVO	9
2. MARCO TEÓRICO	11
2.1 INTRODUCCIÓN	11
2.2 LA COMPLEJIDAD DEL MUNDO INDÍGENA	13
2.3 INTERCULTURALIDAD Y PLURINACIONALIDAD	15
2.4 LA PLURINACIONALIDAD	18
2.5 PLURALISMO JURÍDICO	19
2.6 EL ENFOQUE DE DERECHOS: ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES	20
2.7 GÉNERO	22
2.8 PUNTEO SOBRE JUSTICIA POR MANO PROPIA Y JUSTICIA COMUNITARIA	26
3. MARCO DEL PROGRAMA OBJETIVOS	27
3.1 OBJETIVOS	29
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	29
4. ANALISIS REGIONAL DEL PROGRAMA REGIONAL INDÍGENA	33
5 METODOLOGÍA Y ESTRATEGIA DE TRABAJO	36
5.1 OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN	36
5.2 CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA	37
5.3 PARTICIPACIÓN Y ACTORÍA	39
5.4 RIGOR DEL PROCESO	39
5.5 ÉTICA DEL PROCESO	39
5.6 FASES DE LA EVALUACIÓN	40
5.6.1 Fase I - Gabinete	40
5.6.2 Fase II – Trabajo de Campo	40
5.6.3 Fase 3 – Informe Final	40
5.7 PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN:	40
5.8 TÉCNICAS DE EVALUACIÓN CUALITATIVA	41
5.9 ALCANCE	41
6. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN	42
6.1 PERTINENCIA Y RELEVANCIA	42
6.2 EFICACIA Y EFECTIVIDAD	43
6.3 EFICIENCIA	47

6.4 SOSTENIBILIDAD	50
6.5 IMPACTO:.....	51
6.6 ADAPTABILIDAD.....	53
6.7 PARTICIPACIÓN Y APROPIACIÓN	54
6.8 ALINEAMIENTO.....	55
6.9 INNOVACIÓN EN EL ABORDAJE Y ARTICULACIÓN DE ENFOQUES.....	56
6.10 COORDINACIONES Y ALIANZAS	57
6.11 EMPODERAMIENTO	58
7. FACTORES EXTERNOS QUE INFLUYERON EN EL DESARROLLO DEL PRI.....	60
8. GESTIÓN DEL PROGRAMA REGIONAL INDÍGENA.....	61
9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	62
10. LECCIONES APRENDIDAS, MEJORES PRÁCTICAS Y APRENDIZAJES INSTITUCIONALES.....	68
B I B L I O G R A F Í A.....	72

ABREVIATURAS

ACOBOL, Asociación de Concejalas de Bolivia

ADC, Asociación de Desarrollo Comunal

APG, Asamblea del Pueblo Guaraní

ACPDC, Asociación Concejo pro Desarrollo Comunitario

ACCD, Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo

AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ARPI, Asociación de Representantes de los Pueblos Indígenas de la Selva Central

AIDSESP, Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana

AMNKISE, Asociación de Mujeres de la Nacionalidad Kichwa de Sucumbíos del Ecuador

AMWAE, Asociación de Mujeres Waorani de la Amazonía Ecuatoriana

ASOMUGAGUA, Asociación de mujeres garífunas de Guatemala,

BID, Banco Interamericano de Desarrollo

BMZ, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo

CDIMA, Centro de Desarrollo Integral de la Mujer Aymara

CIDOB, Central Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia

COAMAC, Consejo de Ayllus y Markas de Cochabamba

CONAMAQ, Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu,

CNAMIB, Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia

CNMIOCBBS, Confederación Nacional de Mujeres Indígenas originarias Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa

CAAAP, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica

CAOI, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas

CCP, Confederación de Campesinos del Perú

CEPAD, Centro para la Participación Ciudadana y el Desarrollo Humano Sostenible

CEDAW, Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer

CELADE, Centro Latinoamericano de Desarrollo

CEPAL, Comisión Económica para América Latina

CHIRAPAC, Centro de Culturas Indígenas del Perú

CIDOB, Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia

CIRABO, Central Indígena del Norte Amazónico de Bolivia

CIESAS, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

COMAPAI, Coordinadora de las Mujeres Indígenas, Originarias de la provincia Abel Iturralde

CONEXIÓN, Fondo de Emancipación

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

CONAMAQ, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu

CM, Coordinadora de la Mujer

CNA, Central Nacional Agraria

CNAMIB, Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia

CODENPE, Consejo de Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador

CODISRA, Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo

CONAIE, Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador

CONAICE, Confederaciones de Nacionalidades Indígenas de la costa del Ecuador,

CONAMUIP, Coordinadora Nacional de Mujeres Indígena de Panamá

CONAPREVI, Consejo Nacional de previsión

CONFENIAE, Confederaciones de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia del Ecuador

CONAVIGUA, Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala

CONMAGAXI, Coordinadora Nacional de Mujeres Mayas, Garifunas y Xinkas

COCODES, Consejos Comunitarios de Desarrollo

CONEPIA, Consejo Nacional de Estadística para Pueblos Indígenas y Afro ecuatoriano

COICA , Confederación de Indígenas de la Cuenca Amazónica

COONAPIP, Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá

COORGEMUNBC, Coordinadora general de Mujeres Ngäbe Buglé

COTDESMA, Corporación Técnica de Desarrollo Sustentable de Manabí

CPILAP, Central de Pueblos Indígenas de La Paz

CODISRA, Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo

DEMI, Defensoría de la Mujer Indígena

DINEIB, Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe

ECUARUNARI, Confederaciones de Nacionalidades Indígenas de la Sierra del Ecuador

FCI, Family Care Internacional

FEINE, Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador

FENOCIN, Federación Ecuatoriana de Organizaciones Campesinas y Negras

FEI, Federación Ecuatoriana de Indígenas

FESMAI, Federación Sindical de Productores de Abel Iturralde

FI, Fondo Indígena

FIMI, Foro Internacional de Mujeres Indígenas

FGER, Federación Guatemalteca de Escuelas Radiofónicas

FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FNMCB-BS, Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa

FREMANK, Federación Rregional de Mujeres Asháninkas, Nomatsiguengay Kaquintes de la Selva Central

FONAKISE, Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa de Sucumbíos en el Ecuador,

GITI, Grupo Interagencial de Interculturalidad de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes

GTI, Grupo Interagencial

IDH, Índice de Desarrollo Humano,

IEE, Instituto de Estudios Ecuatorianos

INEC, Instituto nacional de Estadísticas y Censos

INDEPA, Instituto Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos

IXMUCANE, La Asociación Nacional de Mujeres Guatemaltecas Ixmucané

IDH, Índice de Desarrollo Humano

KAQLA, Mujeres Mayas Kaqla

MAJAWIL Q'IJ, Coordinadora MAJAWIL Q'IJ, el Nuevo Amanecer

MIMDES, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

MOLOJ, Asociación Política de Mujeres Mayas MOLOJ

MSPAS, Ministerio de salud Pública y Asistencia Social

MDRyT, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras-Viceministerio de Tierras

MMIOQ, Movimiento de Mujeres Indígenas Originarias del Qollasuyu

MOMUCANJI, Movimiento de Mujeres del Cantón Jipijapa

OICH, Organización Indígena Chiquitana

OIT, Organización Internacional del Trabajo

ODM, Objetivos del Milenio

OEA, Organización de Estados Americanos

ONAMIAP, Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú

ONISE, Organización de la Nacionalidad Indígena SIONA del Ecuador

ONUMUJERES, Entidad de Las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

OSAR, Observatorio de Salud Sexual y reproductiva

PDOT, Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial.

PEA, Población Económicamente Activa

PIO, Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PND, Plan Nacional de Desarrollo

PROINEXA, Programa para la Industrialización y Exportación Agropecuaria

PRMB, Países de Renta Media Baja

PRI, Programa Regional Indígena

PRODOC, Documento del Programa

PU, Pacto de Unidad

REMIOCA, Red de Mujeres Indígenas, Originarias, Campesinas y Afrodescendientes,

ROMEG, Red de Organizaciones de Mujeres por la Equidad de Género del Sur de Manabí

RMIB, Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad

TGN, Tesoro General de la Nación

TCO, Territorios Comunitarios de Origen

SEPREM, Secretaria Presidencial de la Mujer

SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SICOIN, Sistema de Contabilidad Integrado

SNI, Sistema Nacional de Información

SNU, Sistema de Naciones Unidas

UNESUM, Universidad Estatal del Sur de Manabí

UASB, Universidad Andina Simón Bolívar

UICN, Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza

UNORCAC, Unión de Organizaciones del Cantón Cotacachi

USAID, Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos

UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNIFEM, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para las Mujeres

UNEG, Grupo de Evaluación de Naciones Unidas

UN, Naciones Unidas

VIO, Viceministerio de Igualdad de Oportunidades

PROGRAMA REGIONAL INDÍGENA

1. RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Regional Indígena (PRI), formalmente inició actividades en 2009 y finaliza en diciembre del 2012, a partir de los resultados preliminares de otros dos Programas regionales que venían ejecutándose, de la realización de diagnósticos y estudios sobre la condición y posición de las mujeres indígenas en los países de intervención; y por la aprobación del Documento del Programa (PRODOC) y del financiamiento.

El objetivo general de este Programa fue “aumentar el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las mujeres indígenas, tanto colectivos como individuales, así como disminuir la discriminación étnica y de género que enfrentan en todos los campos de la sociedad latinoamericana” (Documento PRODOC, 2009). El mismo documento señala que se pretende empoderar a las mujeres indígenas fortaleciendo sus estructuras y capacidades organizacionales, y reforzando sus conocimientos y potencialidades específicas.

El objetivo específico: Compromisos Nacionales con los Derechos Humanos de las mujeres indígenas formalizados en Bolivia, Perú, Guatemala, Panamá, Ecuador y Honduras.

Resultado 1 -

La conformación y/o fortalecimiento de las Oficinas Nacionales de Estadísticas; el apoyo a los organismos gubernamentales de la mujer, sistemas de salud e instituciones mediáticas tienen mayores capacidades de ejecutar políticas que promueven y protegen los derechos humanos de las mujeres indígenas en Bolivia, Guatemala, Ecuador, Perú, Honduras y Panamá.

Resultado 2 -

Las mujeres indígenas tienen mayores recursos, capacidades y voz para asegurar que sus prioridades sean incluidas en las políticas, programas y presupuestos pertinentes en Bolivia, Perú, Guatemala, Panamá, Ecuador y Honduras.

Resultado 3 -

Los sistemas ancestrales de justicia promueven los derechos de las mujeres indígenas, en particular el derecho a una vida libre de violencia, en Bolivia, Perú, Ecuador, Panamá y Guatemala.

Resultado 4 -

Las entidades de desarrollo rural tienen mayores recursos, estructuras, procedimientos, incentivos y capacidades para mejorar el acceso de las mujeres indígenas a la tierra y otros recursos económicos en Bolivia, Perú, Panamá, Guatemala y Ecuador.

Las contrapartes del PRI son instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y políticas, regionales e internacionales, instancias nacionales, departamentales y locales.

Los donantes, fueron tres: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que aportó con un presupuesto de USD 1'949.854,21; el Ministerio Federal de Cooperación al Desarrollo Económico y Social (BMZ) con USD 1'044.300,40 y, la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) con USD 267.737,62. En total suman USD 3'265.792,83.

El ámbito de acción fueron los países priorizados: Guatemala y Bolivia. Con posterioridad, se incorporaron a esta iniciativa, otros países con menor población indígena relativa: Perú, Ecuador, Panamá, Colombia y Honduras.

Las acciones realizadas en el marco de los Proyectos financiados, fueron pertinentes a las necesidades de las organizaciones e instituciones tanto como de los sectores involucrados, aunque, por razones ajenas al funcionamiento de la entidad, hubo limitaciones administrativas en la entrega oportuna de los recursos por parte de ONU MUJERES.

Respecto de los logros obtenidos, en el PRODOC, se formularon dos objetivos estratégicos de largo aliento y cuatro resultados para conseguirlos, si bien se hicieron esfuerzos por lograr incidencia política en todos los países, debido a la debilidad institucional, no se evidenció la consolidación y formalización de las políticas públicas o compromisos nacionales que favorezcan al ejercicio de los derechos humanos de las mujeres indígenas, que era una expectativa generada en el resultado 1 del PRI.

En la mayoría de los países, el trabajo para apuntalar las políticas públicas destinadas a empoderar a las mujeres indígenas, a partir de los órganos del Estado Nacional es puntual. Es necesario todavía un enorme trabajo de incidencia y cabildeo para incorporar los intereses estratégicos de las mujeres en la agenda pública y en los presupuestos locales, regionales y nacionales.

El PRI priorizó el fortalecimiento organizativo de las mujeres indígenas en el nivel local, regional, nacional e, incluso internacional.

Todos los países involucrados en la presente evaluación han conformado y/o fortalecido escuelas de formación de mujeres líderes s indígenas, lo que ha incidido positivamente en la participación y en la representación social y política de las mujeres, lo que permite acciones de mediano y largo plazo y la estructuración de un discurso adecuado al cumplimiento de los objetivos estratégicos de las mujeres indígenas, estas acciones indican una priorización del resultado 2 del PRI.

Respecto del Resultado 3 del PRI, la profundización en el abordaje de la Justicia indígena es diferenciada por países, aunque, en general, ha sido débil. El tema permanece en la agenda pública, pero no ha recibido la atención que amerita para su implantación en el ejercicio cotidiano. En el caso de las mujeres, es preciso que el tema de justicia indígena se profundice de manera específica dado que en la actualidad, los temas relacionados con la vulneración de sus derechos, sigue en la impunidad y en el ámbito privado de las relaciones familiares. En general, los casos trabajados por la justicia indígena están

relacionados con los recursos de la comunidad como los conflictos derivados de límites de la tierra, etc.

El resultado 4 presenta el menor avance comparativo en todos los países.

Varios factores internos influyeron positivamente sobre el Programa, por ejemplo la existencia de recursos humanos indígenas en la coordinación general y técnica de cada país donde se ejecutó el Programa es vista como una ventaja por las contrapartes. Entre los factores externos que ejercieron una influencia en el Programa podemos mencionar:

- La crisis mundial del capitalismo en su fracción financiera y localizada fundamentalmente en Europa, que afectó a uno de los principales financiadores del Programa: AECID, reduciendo el presupuesto comprometido.
- En la mayor parte de los países de la región, sectores del movimiento indígena han sido catalogados, como consecuencia de sus reivindicaciones y demandas, como actores en oposición a los gobiernos respectivos.
- Finalmente, la débil institucionalidad de género e indígena en la mayor parte de los países, fue un factor que impidió la formulación de políticas públicas para el sector.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Introducción

Una de las formas de evaluar los niveles de consolidación de un Estado es el grado de institucionalidad adquirido a lo largo de su conformación. Sin embargo, en América Latina, en general, no se ha logrado estructurar una institucionalidad estatal sólida¹ que le permita acometer una consistente modernización y fortalezca la cohesión social. Es especialmente importante que en los países de la región, se logre la conformación de una comunidad política democrática donde la población indígena y, particularmente, las mujeres indígenas, sean sujetas activas de la democracia y del desarrollo. Este es un proceso lento, pero permanente de la agenda pública. Este no es el caso y de ahí la importancia del mismo.

Ello porque, en general, no se fortalecieron los roles estatales para la instrumentación de la política pública y su responsabilidad sobre la esfera pública. Si bien una característica central de las formaciones sociales andinas y mesoamericanas es su heterogeneidad y complejidad, desde fines del Siglo XX, se han producido importantes avances relacionados con la inclusión social, que van paralelos con la consolidación de las democracias en la región. Los movimientos sociales de mujeres indígenas han adquirido una enorme visibilidad y, crecientemente, se consolidan como interlocutoras del Estado y de otras instancias de la sociedad. No solo participan en el debate de las respectivas agendas

¹ Por institucionalidad estatal sólida nos referimos al logro de una coherencia operativa de mediano plazo del “complejo institucional”.

nacionales, sino que la agenda internacional, las acompaña y las estructura como movimiento social reconocido.

Parte de la democratización de aquellas sociedades está relacionada con la creciente inclusión de las nacionalidades originarias/indígenas y los pueblos a los beneficios de la democracia y del desarrollo y, sus problemas y derechos, son en la actualidad, parte de la agenda pública nacional e internacional. También en algunos casos, se ha logrado constituir una institucionalidad que permite a estos actores ser sujetos de políticas públicas, procesos que hay que acompañar e impulsar.

A través de estas acciones, las actoras, en este caso las mujeres indígenas y en proceso de constituirse en sujetas, logran que sus problemas adquieran legitimación e institucionalización en la sociedad y en el Estado y sean parte del debate. Esta institucionalización se observa en la forma en que se asumen los nuevos marcos de sentido y de cosmovisiones que orientan el diseño de políticas, en los cambios en las agendas institucionales, en programas específicos, en la creación de nuevas instancias, leyes, normas y recursos asignados al avance de la situación de las mujeres². Todo ello teniendo en cuenta que la legitimación e institucionalización de una nueva problemática no se da en el vacío, sino que tiene lugar en sociedades concretas, con distintos grados de diversidad cultural, de densidad organizativa y de sistema político; con culturas políticas y desarrollo institucional específicos, y con distinto nivel de desarrollo y de modernidad³.

Por ello, las características propias de cada país condicionarán e impregnarán los procesos a estudiarse. Tienen particularidades propias, pero al mismo tiempo, son resultados de procesos históricos comunes, lo que da pie a la comparación y a enfrentar los problemas, en conjunto.

Una expresión de la legitimidad e institucionalidad de la agenda pública de las mujeres indígenas es la aplicación de políticas públicas destinadas al sector que permitan afectar o privilegiar a individuos y grupos de mujeres indígenas, en tanto la política pública “es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. Aguilar Villanueva⁴, señala que una política pública es “en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”.

En tanto, otros autores como Kraft y Furlong plantean que “una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. Las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión”.

² Virginia Guzmán: “La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis” Santiago, Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL, 2001.

³ En muchos países se han constituido Ministerios, Subsecretarías, Consejos, Direcciones o Institutos de la Mujer.

⁴ Aguilar Villanueva, Carlos: “Políticas públicas”, México, FCE, 1998.

Como objeto de estudio y de acción, las políticas públicas son un campo de abordaje interdisciplinario. Se trata de que las disciplinas dialoguen para analizar, diseñar, implementar y evaluar las acciones gubernamentales, privadas e internacionales. El enfoque es interdisciplinario, holístico, dinámico y, en permanente evaluación.

Por tanto, en el tema que nos compete no podrán construirse políticas públicas si no existe una institucionalidad⁵ que las acoja y sin un conjunto de sólidas burocracias⁶ que son organizaciones complejas, jerárquicas, con responsabilidades legales, orientadas al bien público. Permiten “medir” el grado de eficacia del Estado y de otras organizaciones, esto es, el cumplimiento de las responsabilidades. Varias normas y políticas específicas permiten conocer el cumplimiento de funciones estratégicas del Estado y de organizaciones privadas e internacionales. Su organización y complejidad determinan al tipo de instituciones. Y las estructuras de responsabilidad que son el vínculo estratégico de la democracia. Pero no es sólo el Estado el responsable de asumir los problemas, también la sociedad debe hacerlo. Por ello, se otorga un enorme papel a la sociedad, expresada en una gama muy amplia de instituciones, organizaciones –incluido el mercado- así como también la cooperación internacional.

Asumiendo lo anterior, debe entenderse que entre el Estado y la sociedad están las instituciones, las que bajo la forma de régimen democrático, son por sí mismas insuficientemente explicativas de la democracia, forma superior de articulación social, estatal e institucional. En suma, las instituciones y los diferentes actores se fortalecen en el marco de un régimen democrático. En ese contexto, el democrático, es que las organizaciones de mujeres indígenas, se han fortalecido y, como parte de esa sociedad, han impulsado a la creación de una institucionalidad indígena y de género y han favorecido a la construcción de políticas públicas que estimulen sus intereses estratégicos. La política pública es responsabilidad del Estado, pero el origen también está en la sociedad.

Asimismo, tanto la institucionalidad como las políticas públicas, deben considerar el carácter plurinacional e intercultural de las formaciones sociales y, el perfil multi e intercultural de las que analizaremos.

2.2 La complejidad del mundo indígena

Pese a las apariencias, el mundo indígena no es homogéneo. Es la expresión de un conjunto de variables internas y externas. Es el resultado de una historia milenaria y de siglos de colonialismo externo e interno. En las Américas, son aproximadamente,

⁵ Según North, “las instituciones son las reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos en la interacción económica, política y social. Estas reglas pueden ser informales (tradiciones, códigos de conducta, cultura) o formales (leyes, normas civiles con validez jurídica).

⁶ O'Donnell codifica una útil definición de burocracia como “Un conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja”.

cincuenta millones de personas que asumen esa identidad étnica, al margen del subregistro existente.

Por el proceso de aculturación, los indígenas han transitado de ser mayoría a ser minorías, dado el éxito de las políticas implantadas por la mayor parte de los Estados que fomentaron la castellanización y el mestizaje. Este proceso también ha sido impulsado por la creciente urbanización de las sociedades latinoamericanas. En la actualidad, la mayor población está concentrada en las ciudades. Pese a ello, tampoco se confunde población indígena con ruralidad ya que, como muestran varias ciudades del continente, ellas albergan poblaciones mestizas e indígenas y que se reconocen como tales. También, hay que ser consciente de la diferencia entre población indígena y campesina, identidades que en algunos países es cada vez más asumida por las distintas organizaciones que agrupan al sector⁷. Otra forma de expresión de esta complejidad, son las diferencias entre las nacionalidades originarias. Entre ellas, expresan contrastes en sus cosmovisiones y comportamientos, por ejemplo, nacionalidades originarias de tierras altas y de tierras bajas, andinas y amazónicas, algunas consideradas de mayor o menor profundidad histórica, para citar algunas de ellas; las bilingües de las monolingües, etc. Del mismo modo, las identidades asumidas expresan distintos niveles de subjetividad, marcadas por estructuras de poder dominantes o por determinadas coyunturas políticas. Por tanto, las identidades que se asumen, son cambiantes. Se deconstruyen, construyen y reconstruyen.

Al margen de los problemas señalados anteriormente, la situación de exclusión de la población indígena va cambiando y cada vez más adquieren visibilidad y presencia pública y hablan con voz propia superando la llamada “ventriloquía” de la que habla Andrés Guerrero⁸. A ello, han contribuido las luchas de los movimientos sociales indígenas que, en algunos países, han logrado reconocimiento constitucional, en leyes específicas, en foros internacionales como el Convenio 169 de la OIT de 1989 y, la Declaración de Naciones Unidas de 2007, entre otros. También, en el último tiempo, se han producido importantes estudios cuantitativos y cualitativos que han permitido tener más conocimiento sobre sus respectivas cosmovisiones. Asimismo, su presencia pública es cada vez más importante, como muestran varios liderazgos latinoamericanos⁹.

Sin embargo de los avances, la población indígena es la más afectada por situaciones de inequidad y de exclusión social, política y económica, como demuestran todos los datos y estadísticas nacionales de cualquier país latinoamericano. Esto indica que la tarea por la equidad y la justicia de género es larga, más aun cuando se considera la condición y posición de las mujeres indígenas.

⁷ Se tiene por ejemplo que en Ecuador, existe una sola organización que aglutina a todo el sector, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE; en Bolivia, se diferencia entre la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB y la Central de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia, CIDOB o de la Confederación Nacional de Pueblos y Markas del Qollasuyo, CONAMAQ.

⁸ Guerrero, Andrés: “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura”, en Guerrero, Andrés, Comp. “Etnicidades”, Quito, FLACSO-Ecuador; ILDIS, 2000.

⁹ Citamos los casos del presidente Evo Morales y de la Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, que son los más relevantes, pero no los únicos.

2.3 Interculturalidad y plurinacionalidad

En los países de la región, lo plurinacional y lo intercultural son temas de la agenda pública de los últimos treinta años. Pero es necesario reconocer que son miradas y enfoques que se realizan desde distintos ámbitos, posiciones e intereses políticos, e ideológicos. Son conceptos polisémicos.

Se reitera, los países de la región no son homogéneos, tampoco los movimientos indígenas. Son el resultado de las relaciones de distinto tipo (dominación, intercambio e influencia mutua) que entablaron entre sí los pueblos de la región. Existen diferencias entre quienes se reconocen como indígenas, como mestizos, afrodescendientes y blancos. Pero también comparten semejanzas por el uso de una lengua y una religiosidad común, una cultura y un territorio compartido. También, los pueblos y nacionalidades convivieron y se relacionaron entre sí a lo largo de la historia común y en el marco general de un sistema de poder que estableció jerarquías y determinó que las relaciones socioeconómicas, políticas y culturales entre éstos sean de dominación y, por tanto, inequitativas y profundamente desiguales.

A partir de la Colonia, la naturaleza del sistema de dominación determinó que la condición indígena y la ubicación de clase confluyeran. Si bien no toda la población indígena se encontraba en las mismas condiciones –había originarios con tierras, agregados a comunidades y haciendas, y mano de obra dependiente de éstas–, en general, los indígenas tenían una posición relativamente mejor que la de los mestizos puesto que al menos poseían la tierra como medio de producción¹⁰, y teniendo en cuenta que los mestizos eran objeto de discriminación jurídica y de desprestigio social al ser considerados hijos ilegítimos.

Con la ruptura del pacto colonial y la conformación de las Repúblicas las condiciones de vida de la población indígena empeoraron. En el siglo XIX, las comunidades fueron despojadas de las tierras que pudieron preservar bajo el régimen colonial y, en general, se les negó existencia jurídica. Esto tuvo como resultado una declinación de la producción agropecuaria en los países y la depauperación de la población indígena que debió incorporarse al trabajo de las haciendas. También, la defensa de tierras motivó el surgimiento de movimientos sociales, como el de los “apoderados”, surgidos para defender la posesión de la tierra.

Las nuevas Repúblicas determinaron quienes eran ciudadanos y excluyeron de esa condición, a la población indígena y a las mujeres. Solo en la segunda mitad del siglo XX, se reconoció la ciudadanía universal al margen del grado de instrucción, sexo, ocupación o renta.

¹⁰ Arnold, D. (Ed. Comp.) 2009. ¿Indígenas u obreros? La construcción política de identidades en el altiplano boliviano. Fundación UNIR Bolivia.

En ese contexto, en la región se estructuró, oficialmente, un Estado monocultural que representaba los intereses de un sector de la población excluyendo a los otros, y se definieron políticas que negaban la diferencia, estableciéndose como modelo a la clase dominante, de “raza” blanca, de cultura occidental y de lengua castellana. Es decir, la vigencia del llamado “darwinismo social” que distinguía entre civilización y barbarie. Se diseñó un proyecto de homogenización y, a través del mestizaje se buscaba construir un Estado homogéneo, con una sola lengua y una sola cultura. Se estructuró, lo que Demelas¹¹, designó como “la conformación de Estados sin naciones”.

En la década de los noventa, lo multicultural entró en escena. Es un término polisémico que está sujeto a diversas y a veces contradictorias interpretaciones. En su sentido meramente descriptivo, “puede simplemente designar la coexistencia de diferentes culturas en el seno de una misma entidad política territorial. Puede tener, asimismo, un sentido prescriptivo o normativo y designar diferentes políticas. Fue y es un modelo de política pública, o una filosofía o pensamiento social de reacción frente a la uniformización cultural en tiempos de globalización. Es, por tanto, una propuesta de organización social, que se ubica en términos teóricos dentro de la filosofía antiasimilacionista del pluralismo cultural¹². Se trataba de mostrar que los Estados deberían articularse institucionalmente de manera que reflejen la pluralidad de culturas existentes.

En ese periodo, se establecieron las políticas multiculturalistas las que, si bien fueron un avance, tenían límites ya que no modificaron el sistema de dominación. Se hizo un reconocimiento inocuo de la diferencia en tanto que no se planteó el tema del poder para construir una sociedad más equitativa y justa.

A su vez, también apareció el término de interculturalidad, entendida como el diálogo entre culturas en igualdad de condiciones. Por ello, la interculturalidad es el proceso de comunicación e interacción entre personas y grupos humanos donde se concibe que ningún grupo cultural esté por encima del otro, favoreciendo en todo momento la integración y convivencia entre culturas. En las relaciones interculturales se establece una relación basada en el respeto a la diversidad y el enriquecimiento mutuo. Existen varios enfoques sobre interculturalidad: interculturalidad bajo hegemonía indígena, interculturalidad bajo hegemonía de los sectores criollo mestizos tradicionalmente dominantes, e interculturalidad como interacción equitativa sin un centro hegemónico. Cada una de estas perspectivas produce una realidad totalmente distinta y se expresa en políticas públicas también diferentes.

Como se verá más adelante, la interculturalidad es la convivencia, interrelación e interacción equitativas entre diversas visiones y prácticas sociales, económicas, políticas y culturales. Se trata de generar condiciones de igualdad efectiva de derechos y obligaciones para sujetos individuales y colectivos distintos, reconociendo la interdependencia existente entre éstos por cuanto tienen relaciones convergentes y de complementariedad, así como fines comunes.

¹¹ Démelas, Marie Danielle: “¿Nacionalismo sin nación? Bolivia SXX-XX”, Paris, CNRS, 1980.

¹² www.Wikipedia.com

La interculturalidad no busca erigir un centro dominante, sino articular a los diferentes, impidiendo que uno de ellos se convierta en central y ocupe el punto de universalidad. Desde esta concepción, la interculturalidad y la equidad están estrechamente vinculadas, no es posible desarrollar interculturalidad si no se construye equidad, entendida como la distribución justa de bienes y de oportunidades para todos los miembros de la sociedad.

En ese sentido, la equidad y la democracia están también fuertemente relacionadas porque ésta tiene como núcleo la idea de igualdad en la constitución de los sujetos, y porque la equidad implica la profundización de la democracia, la ampliación de los espacios de participación, deliberación y toma de decisiones. No plantea la homogeneidad, sino la valoración y el respeto por el “otro”.

Finalmente, es necesario plantear la interculturalidad como la interacción equitativa entre iguales pero diferentes, pero no considerando solamente la diferencia indígena, sino también la de género, la de opción sexual y otras que han servido para la exclusión de importantes sectores de la población.

Simón Yampara plantea a la interculturalidad como la concertación y diálogo entre distintos modos de “saber hacer” en condiciones de equidad, a través de tinkus, respetando los derechos constituidos, la identidad y dignidad de los pueblos¹³.

Se puede asumir, entonces, que esta conceptualización de la interculturalidad no es ajena ni a la concepción indígena de las relaciones entre distintos grupos culturales, ni a las posibilidades de formular la política pública.

La construcción de la multiculturalidad y de la interculturalidad, así planteada, es un proyecto complejo que presenta numerosos dilemas y desafíos. Implica desarrollar una ciudadanía que no reproduzca la conformación jerarquizada y excluyente de la sociedad. La ciudadanía tendría que ser intercultural, lo que significa que tendría que asegurar la igualdad de derechos y obligaciones respetando las diferencias en el ejercicio de éstos. Supone lograr que el individuo no se subsuma en lo colectivo y que lo colectivo no se subordine a lo individual, sino que ambos se articulen y complementen.

El límite está determinado por el ejercicio de los derechos humanos universalmente reconocidos. La interculturalidad debería reconocer y valorar todas aquellas prácticas que no estén reñidas con los derechos humanos consagrados a través de convenios internacionales. A su vez, la interculturalidad busca tanto el reconocimiento de la diferencia, como de la igualdad.

De alguna manera, la multiculturalidad y la interculturalidad, han entrado en la agenda pública, con limitaciones en los países objeto de la presente evaluación. Sin embargo, la plurinacionalidad solo ha sido abordada constitucionalmente en Ecuador y en Bolivia, con las limitaciones conocidas.

¹³ Yampara, S. 2001. *¿Interculturalidad o “sublimación” de la neocolonización?* en La encrucijada cultural. Anuario COSUDE 2001.

2.4 La plurinacionalidad

Es resultado del reconocimiento de la existencia pre estatal de pueblos y nacionalidades indígenas. Lo plurinacional implica el establecimiento de autonomías políticas y territoriales, el desarrollo de institucionalidades y sistemas normativos particulares, la administración autónoma de tierras y recursos naturales, entre otros.

Las Constituciones de Bolivia y de Ecuador promulgadas recientemente reconocen explícitamente que existen “naciones y pueblos” indígenas y el peso de su presencia en las principales instituciones del Estado, sin que por ello sea una constitución sólo para indígenas. Es una Constitución inclusiva para todos y todas. No ocurre lo mismo, en los otros países en análisis.

Este reconocimiento es fruto de la acumulación histórica de poder de los movimientos indígenas logrado a partir de un proceso acumulativo de luchas, especialmente los andinos. Los pueblos andinos, que antes de la Colonia ya eran parte del Tawantinsuyu, tienen una larga historia de participación política desde sus levantamientos anticoloniales del siglo XVIII.

En las Constituciones señaladas anteriormente, lo indígena ocupa un lugar fundamental. En ellas, se subraya la cosmovisión y espiritualidad de los pueblos originarios. Se da por superado el Estado “colonial, republicano, monocultural y neoliberal” para construir un nuevo Estado “donde predomine la búsqueda del vivir bien”, como mencionan las constituciones mencionadas anteriormente.

En la Constitución de Bolivia se reconocen 36 nacionalidades; en Ecuador 14 nacionalidades y 18 pueblos. Lo indígena es transversal en aquellas constituciones, comenzando por el Artículo 1 donde además, se crean instituciones para poner en práctica, estos principios constitucionales de la plurinacionalidad.

Finalmente, al considerar al mundo indígena, reiterar que es preciso tomar en cuenta a las teorías de la multiculturalidad, pluriculturalidad e interculturalidad¹⁴, las que proponen maneras en las que deben relacionarse pueblos y sociedades; tienen que ver con una suerte de gradual profundidad en las relaciones entre grupos culturales. La propuesta multicultural se refiere, esencialmente, a relaciones de convivencia y de respeto entre las diversidades; en tanto que la propuesta de interculturalidad presenta estas relaciones como de interacción, de mayor profundidad, por tanto. Pluri/multi/Inter son, generalmente, teorías de inclusión de minorías en una sociedad mayor; hacen crisis cuando se las aplica a sociedades con mayoría indígena. La inclusión de una mayoría en una minoría (dominante) tiende a romper el sistema.

La concepción de la interculturalidad tiene que ver con interacción equitativa entre culturas, lo que supera la simple convivencia estática, que es lo que caracteriza a la multiculturalidad; la interculturalidad, por tanto, es una categoría dinámica. Refiere a

¹⁴ Delgadillo, Walter. “La interculturalidad”. GTZ. Documento de Trabajo, 2004.

auténticas relaciones interculturales que no admiten imposiciones civilizatorias, de unas culturas sobre las otras. En este orden de cosas, la “modernidad” es una propuesta civilizatoria como cualquier otra -no la única-, con la que otras propuestas civilizatorias convivirán y negociarán.

Las constituciones políticas de Bolivia y Ecuador, hacen referencia a la plurinacionalidad y a la interculturalidad y, las del continente con población indígena, también lo hacen aunque de manera menos explícita¹⁵. Por ejemplo, Guatemala, fue el primer país en incorporar a su ordenamiento jurídico, en 1985, aspectos relacionados con su población indígena. Los otros países lo hacen en menor medida y reflejan el avance de sus respectivos movimientos sociales indígena, tema que no abordaremos.

2.5 Pluralismo Jurídico

Existe consenso en asumir que el "pluralismo jurídico" es la coexistencia dentro un Estado de diversos conjuntos de normas jurídicas positivas en un plano de igualdad, respeto y coordinación. Es decir, la convivencia y respeto de lo heterogéneo, de lo diverso para resolver conflictos y consolidar la convivencia.

Con el pluralismo jurídico aprobado en los países de la región, especialmente andina, se garantiza a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el ejercicio de la función jurisdiccional en base a su derecho propio, superando la concepción monista del derecho. Se reconoce que las normas de las comunidades indígenas constituyen un sistema jurídico, aún cuando las mismas no estén escritas o sean consuetudinarias y basadas fundamentalmente en la oralidad o, hayan sido elaboradas por el órgano legislativo, es decir por el propio Estado, de lo que se desprende que el derecho formal, convive con el derecho consuetudinario.

El concepto de pluralismo jurídico viene por la existencia simultánea de varios sistemas jurídicos dentro de un mismo ámbito espacial y temporal, estén o no reconocidos legalmente dentro de un determinado Estado. Pero el pluralismo jurídico no es solamente una pluralidad jurídica, entendida esta como la coexistencia de diferentes ordenes jurídicos en un determinado territorio, sino que a través de la interlegalidad describe múltiples normas que se superponen (tratados internacionales, constituciones, leyes, derecho indígena), es por ello que la legislación internacional y comparada, tiene como objetivo conocer experiencias externas que pudieran influir en los procesos locales, resaltando que las mismas no serán determinantes y menos aún idénticas en todos los casos.

La justicia indígena, llamada también propia, consuetudinaria, originaria y/o ancestral se guía por normas y preceptos propios sobre los términos en que se reglamenta la convivencia social, que generalmente no son escritas, pero que sí son conocidas y

¹⁵ Jaquette, Jane: “Los derechos de la mujer, los derechos indígenas y la cohesión social en América Latina” en Hopenhayn, Martín y Sojo Ana, Compiladores: “Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global”, Santiago, Siglo XXI Editores, ASDI, CEPAL, 2012.

respaldadas por todos los miembros de la comunidad. Estas normas determinan que conductas son aceptadas y cuales son rechazadas y por ende merecen un resarcimiento, una sanción o de un castigo, al interior de su sociedad. Este orden legal no debe ser confundido con la “justicia por mano propia”, que analizaremos más adelante.

De lo expuesto se concluye que si bien es cierto que la interlegalidad muestra la diferencia cultural entre la sociedad indígena y la mestiza, no podríamos afirmar que la justicia indígena y la justicia ordinaria, son dos fuentes completamente aisladas, sino que por el contrario se interrelacionan y se retroalimentan mutuamente, pues el fin ulterior de los dos es alcanzar la conformación de la comunidad política democrática dentro del Estado en general.

Finalmente, señalar que no puede existir pluralismo jurídico sino está garantizada la vigencia plena de los Derechos Humanos y, dentro de éstos, los derechos políticos, territoriales y culturales y de los derechos de las mujeres, así como el reconocimiento de las instituciones y de las autoridades indígenas que ejercen el pluralismo jurídico. Existen diversas miradas sobre el pluralismo jurídico en la región, pero que no abordaremos en este texto, ya que hacerlo, excede las prerrogativas de tiempo y espacio.

2.6 El enfoque de derechos: Aspectos teóricos y conceptuales

El enfoque de derechos es una larga aspiración republicana que pugna por imponerse en las democracias y en el ejercicio ciudadano. Es un esfuerzo orientado a articular una nueva ética en la convivencia y que deberá expresarse en políticas públicas a nivel nacional y en la vida cotidiana. Este enfoque de derechos humanos procura construir un orden centrado en la creación de relaciones sociales basadas en el reconocimiento de la diversidad, el respeto mutuo y en la transparencia, de modo que la satisfacción de las necesidades materiales esté guiada por el principio de la universalización de los Derechos Humanos y por la existencia de instituciones sólidas que los garanticen a través de políticas públicas.

En este enfoque, es central el papel del Estado para garantizar esos derechos y para impulsar que la ciudadanía se apropie de ellos, en un contexto verdaderamente democrático.

El enfoque de los Derechos Humanos plantea varios desafíos que están relacionados con la vigencia de la democracia, el estado de derecho y el funcionamiento de la comunidad política. Estos desafíos están relacionados con los siguientes puntos.

- a) Reconocer a la ciudadanía como un derecho de todas las personas, independientemente de su sexo, nacionalidad, religión, edad, etnia, condición social y opción sexual; y es deber del Estado proteger y garantizar el cumplimiento de este derecho. La ciudadanía no se restringe a los derechos individuales o colectivos. También están los derechos políticos, los sociales y los derechos a la res pública, al espacio público y, para serlo plenamente, deben ser visibles y

exigibles. Por lo que deben crearse mecanismos de vigilancia y seguimiento de los derechos que puedan ser aplicados por la sociedad civil. La existencia de una sociedad civil fortalecida es central para la vigencia de los derechos.

- b)** Los derechos son dinámicos y progresivos. Por ello, es preciso revisar permanentemente el marco jurídico actual sobre los derechos de las personas y la constitución de un sistema de rendición de cuentas, de la construcción de un sistema de vigilancia, de esos derechos.
- c)** Reconocer que la estructura social está fundamentada en relaciones de poder coloniales, que oprimen a sectores mayoritarios de la población que generan desigualdades por la condición étnica, socioeconómica, etarea o de género.
- d)** Enfatizar en la persona como sujeto integral (bio-psico-social), como un sujeto concreto y particular, cuyos derechos son universales, indivisibles, irrenunciables e integrales.

Existen muchas visiones sobre el enfoque de derechos, por ejemplo, el enfoque basado en Derechos Humanos de Naciones Unidas o el de Guendel (1999) que señala ocho *condiciones mínimas* para impulsar y que se señalan a continuación:

- Una cultura política que exprese, en todas las dimensiones de las relaciones sociales, el reconocimiento universal de los Derechos Humanos. Se trata de superar la cultura política, social y familiar autoritaria.
- La existencia de un marco legal e institucional que reconozca explícitamente todos los derechos políticos y sociales a todas las personas y que incorpore los mecanismos jurídicos que garanticen la protección, la exigibilidad y la vigilancia de los derechos.
- La promoción de un sujeto de derechos autoconsciente, por medio de políticas de promoción de derechos que tomen en consideración las relaciones intersubjetivas en los diferentes espacios sociales.
- La formulación de políticas públicas dirigidas a proteger, promover y atender los Derechos Humanos, teniendo a la persona como centro fundamental.
- Una administración descentralizada de las políticas sociales y locales, que garantice la planificación social y la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- La existencia de espacios públicos de concertación en el Estado.
- La disponibilidad de mecanismos de representación política basados en la democracia participativa y la rendición de cuentas.

- La democratización del saber técnico; es decir, que predominen relaciones horizontales e igualitarias entre los distintos actores que participan en la definición de políticas sociales y en el proceso de toma de decisiones¹⁶.

Los derechos son progresivos. Se perfeccionan de acuerdo con los progresos de la sociedad y de las demandas de actores y sujetos.

2.7 Género

Se parte del supuesto de que, en general, las mujeres latinoamericanas no han estado excluidas de los procesos económicos, políticos y sociales, al margen de los intentos de invisibilizar su contribución al desarrollo y a la política y, más recientemente, a la consolidación de las democracias. También, que las sociedades latinoamericanas son culturas políticas, sociales y familiares patriarcales que practican la división sexual del trabajo. Este inconsciente colectivo atraviesa clases sociales, condición étnica, edad, países e ideologías, entre otros. También la institucionalidad pública y privada manifiesta esas características.

Todo ello pese a que el Siglo XX, fue testigo de tres grandes revoluciones de las cuales, las protagonistas fueron las mujeres: La revolución educativa, que permitió que las mujeres accedieran a altos niveles de educación y obtuvieran mejores resultados; la revolución del empleo, que permitió el ingreso masivo de las mujeres a actividades productivas y de servicios, aunque en condiciones de inequidad y vulnerabilidad; y la revolución de control demográfico que permitió la disminución de la población ya que las mujeres empezaron a ejercer sus derechos sexuales y reproductivos, al tener menos hijos y cambiar los tipos de familia.

A pesar de estas consideraciones, las mujeres siguen siendo objeto de una enorme discriminación por su condición de género. Y el género es una construcción social. Es una construcción simbólica que alude al conjunto de atributos socioculturales asignados a las personas a partir del sexo biológico que convierten la diferencia sexual en una desigualdad social entre hombres y mujeres. Al ser una construcción social, se construye, puede deconstruirse para volver a reconstruirse, considerando criterios de igualdad y de diferencia al mismo tiempo.

En resumen, género es lo que se cree que es ser hombre y ser mujer en nuestra sociedad y sobre esta base, esta creencia, se define qué deben o no deben hacer, cómo deben comportarse y sentir hombres y mujeres; se pre-definen las formas de relación entre hombres y mujeres. En ese contexto, se asignan roles y características diferentes a hombres y mujeres. Estos roles se transmiten de generación en generación y tanto hombres como mujeres se apropian de estos roles y se los "naturaliza" y aparecen como "normales".

¹⁶ Sonia Solís Umaña: "EL ENFOQUE DE DERECHOS: ASPECTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES" www.ts.ucr.ac.cr

Sin embargo, cada sociedad o grupo puede dar un significado o valorar en forma diferente a estos roles en tanto se trata de una construcción histórica que viene acompañada por la división sexual del trabajo que determina que las mujeres se ocupen generalmente de lo doméstico, reproductivo y privado, y los hombres de lo productivo y lo público con ciertas diferencias que dependen de la organización social, relaciones de parentesco y otras.

Por múltiples razones, algunas señaladas anteriormente, las relaciones de género son desiguales, con muchas desventajas para las mujeres en cuanto a oportunidades, acceso a servicios, recursos, información, decisiones y control sobre éstos. Por ello, y considerando lo anterior, es importante introducir qué es la perspectiva de género en los distintos ámbitos del Estado y de la sociedad y asumirla como una categoría de análisis y una metodología que se puede aplicar para la construcción de conocimientos de diferente índole y, especialmente, en la promoción del desarrollo, el ejercicio de derechos y en la búsqueda de la equidad.

En ese contexto, la perspectiva de género NO es un asunto “insignificante”. No es un tema **de y para mujeres**, sino un importante factor de desarrollo ya que afecta el éxito de las políticas y la efectividad de los procesos de desarrollo y en la observancia de derechos, respecto a la mejora de las condiciones de vida de la población involucrada. La perspectiva de género es una **forma de ver**, analizar e interpretar los problemas del desarrollo desde una óptica diferente ya que pone a las personas –hombres y mujeres- en el centro. Es, además una *propuesta* ya que relaciona el desarrollo con la mejora de la calidad de vida de toda la población, con beneficios a corto, mediano y largo plazo. E impulsa a la búsqueda de la satisfacción de las necesidades estratégicas de las mujeres. También es una *estrategia* para evidenciar que hombres y mujeres tienen necesidades, intereses y potencialidades de desarrollo diferentes. Por ello se asume que los hombres y las mujeres son iguales, pero diferentes.

La consideración de la variable género como categoría de análisis¹⁷ tiene amplias ventajas ya que ayuda a la caracterización de la población objetivo; a la identificación de necesidades, intereses y potencialidades diferenciadas de hombres y mujeres –e integrarles- a los Programas, planes y proyectos; a la anticipación del impacto diferenciado de aquellos proyectos de desarrollo sobre la población; a la definición de conceptos, de objetivos y estrategias que buscan una mayor equidad en el acceso, la participación, el control y el impacto del desarrollo; al monitoreo de las actividades y la evaluación del efecto de las medidas de desarrollo sobre la población, en forma diferenciada. Todo ello porque las desiguales relaciones de género existentes en la actualidad son el mayor obstáculo para lograr una participación activa de las mujeres en el proceso de desarrollo. La invisibilidad de la contribución de las mujeres en todos los planos permite que la sociedad y el Estado “desaprovechen” el 50% del potencial humano que significa el aporte de las mujeres y otorgarle mayor impacto en el desarrollo.

¹⁷ GTZ: Documentos de Trabajo, Componente 10, PADEP. La Paz. 2004, 2005.

Para planificar con perspectiva de género, se necesita también la sensibilidad de los agentes de desarrollo, a nivel político y técnico, frente a la problemática social y las implicaciones de las relaciones de género en el desarrollo; una legislación favorable que garantice la igualdad de oportunidades y la participación ciudadana; y un plan nacional de desarrollo que integre la perspectiva de género en forma sistemática en lo político, lo económico, lo social y sectorial¹⁸. Para ello es preciso tener información desagregada sobre la situación de género en los respectivos países, considerando el cruce de variables con etnicidad, edad, región, clase social, entre otros; un cambio de actitud de los agentes de desarrollo frente a la problemática de género y que éstos sean portadores de una verdadera “voluntad política” para aplicar la perspectiva de género en las diferentes fases de su trabajo: en la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos.

Las mujeres constituyen más del 50% de la población de los países y ostentan una alta participación en la economía, la sociedad y la política. Constituyen, también, más del 50% del padrón electoral, aunque son escasas las que llegan a la representación y al ejercicio del poder político. Muchos hogares tienen como jefas de hogar a mujeres, es decir, hogares donde el mayor aporte económico está constituido por el ingreso de las mujeres o ellas solas sustentan íntegramente la reproducción de la fuerza de trabajo familiar. Las mujeres son componentes importantes de la Población Económicamente Activa, PEA. Sin embargo de esta enorme contribución a los hogares y a la economía del país, no siempre este aporte es reconocido. A nivel de legislación, se ha avanzado, aunque cabe señalar el escaso cumplimiento de la ley. Ver anexos por país y por región, respectivamente.

A pesar de las acciones afirmativas legisladas y, algunas veces, implementadas, la condición y situación de las mujeres sigue siendo desventajosa en relación a los hombres. Siguen cumpliendo una doble o triple jornada laboral, reciben menos salario por un mismo trabajo y, generalmente, los que realizan son los de menor calidad y estabilidad. En suma, pese a que sus derechos están consagrados en el ordenamiento constitucional y legal, éstos no se cumplen y se requiere el cumplimiento y garantía de un conjunto de “acciones afirmativas y mecanismos” que les permitan acceder a la igualdad de oportunidades para que sigan contribuyendo al desarrollo del país y al fortalecimiento de la democracia.

Las mujeres son diversas. No existe la “mujer”. Están marcadas por las diferencias étnicas y culturales, por la edad, la historia familiar, religiosa, el origen socioeconómico y político tanto como por sus experiencias de discriminación, por su condición de género en su biografía personal y en sus respectivas carreras profesionales y políticas.

Si bien las mujeres en general sufren un conjunto de discriminaciones, las indígenas tienen acentuada la discriminación, además, por su origen étnico. Nunca abandonan la doble jornada laboral. Tienen escaso acceso a los recursos productivos como la propiedad de la tierra; al crédito y a los mercados. En general, tienen problemas para acceder a los

¹⁸ Ídem.

recursos. La mayor tasa de analfabetismo está localizada en el sector, al igual que la mayor mortalidad materna y la violencia machista e intrafamiliar. Son responsables de la economía del cuidado y tienen escaso acceso a la representación social y política, la que muchas veces está caracterizada por el “acoso político y sindical”. Todo ello, al margen de su contribución al proceso productivo y a su papel en la trasmisión generacional de la cultura y saberes ancestrales.

Tanto en su vida pública como privada, son objeto de la violencia machista familiar y social que les impide ejercer sus derechos a plenitud. En general, su acceso a la justicia está limitado y, en muchos casos, tanto la justicia ordinaria como la justicia indígena o comunitaria les reafirma su rol subordinado dentro de sus respectivas comunidades. En efecto, la justicia ordinaria también es discriminatoria con las demandas de las mujeres, como muestran varios estudios nacionales (Ver anexos) ello se muestra en casos de acceso a la tierra, reconocimiento de paternidad y pensiones alimenticias para los hijos, acceso al empleo estatal, etc.

Lo común en el tratamiento de denuncias relacionadas con los derechos individuales y colectivos de las mujeres es la impunidad y la ausencia de sanciones que impidan la repetición de casos largamente demostrados de abuso. La asignatura pendiente sigue siendo la aplicación de la ley; la compatibilización de los derechos individuales y colectivos y la coordinación y jurisdiccionalidad efectiva de los dos sistemas de justicia –la indígena y la ordinaria- los cuales no son excluyentes y son mutuamente necesarias para la organización de la convivencia social y política.

En suma, la ausencia de políticas públicas e institucionalidad estatal en temas referentes a las mujeres indígenas –institucionalidad de género e indígena- muestra que, pese a su importancia, se trata de temas considerados nuevos en la agenda pública estatal y social en los países latinoamericanos. En el mejor de los casos, se encuentra una débil institucionalidad estatal y dotada de escasos recursos, lo que redundaría en la ausencia de políticas públicas destinadas al sector, pese a que los datos señalan la mayor vulnerabilidad del mismo.

Los avances logrados, especialmente en el acceso universal a la educación y a la salud, se relacionan con la vigencia de la llamada “igualdad de posiciones”¹⁹, esto es, redistribuir la riqueza y asegurar a todos un piso aceptable de condiciones de vida y de acceso a la educación, los servicios y la seguridad. Con ello, si bien se atenúan las brechas entre los distintos estratos sociales, per se, no se eliminan las desigualdades entre hombres y mujeres por lo que además de lo señalado anteriormente, se requieren de políticas públicas destinadas a dotar a las mujeres de capacidades políticas que les permitan incidir en la organización y gestión colectiva de las decisiones y del poder. Es decir, una reconstrucción intelectual de las organizaciones que les permita traducir los principios en políticas públicas y estas en programas que interpelen a quienes se sienten ajenos a la cosa pública.

¹⁹ Dubet, Francois: “Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades”, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011.

Finalmente, la consolidación de temas relacionados con la inclusión social, es de larga data. Es preciso persistir en su incorporación y posterior institucionalización de políticas públicas y no meramente en políticas gubernamentales. Para ello, es necesario consolidar lo avanzado y evaluar constantemente los logros, para volver a empezar ya que el tema es permanente en la agenda y en la vida de las mujeres.

2.8 Punteo sobre justicia por mano propia y justicia comunitaria

La justicia por mano propia es el arrogarse el ejercicio de la potestad de sancionar, por la comisión de algún hecho delictivo, sin recurrir a las instituciones formales o tradicionales establecidas al efecto, sea la justicia ordinaria o la llamada justicia comunitaria, y sin cumplir los procedimientos establecidos para acusar, probar y sancionar.

Este tipo de acción es una expresión cruda de la ley del talión²⁰, ojo por ojo diente por diente. Tú me haces daño entonces yo te castigo directamente, pero como vea conveniente, con los medios a mi alcance, sin ningún tipo de racionalidad o proporcionalidad del castigo respecto a la agresión inicial. Así, el robo de un auto o de una casa puede terminar en el linchamiento del delincuente o de los presuntos delincuentes; muchas veces se culpabiliza y castiga a personas inocentes.

Por lo general se presenta como un ejercicio desmedido e irracional de la fuerza y la violencia contra el autor o presunto autor de un hecho delictivo, por parte de la víctima y sus parientes, los vecinos o los miembros de la comunidad. La justicia por mano propia no está vinculada exclusivamente a las áreas rurales ni mucho menos, también se presenta y con gran frecuencia en las áreas urbanas.

Es lógico que su reaparición o su incremento, porque es una práctica que siempre existió, se deba a la falta de presencia formal del Estado a través de sus instituciones de seguridad o jurisdiccionales, lo que se refleja en el incremento de la inseguridad ciudadana, y muchas veces a la falta de efectividad en el ejercicio de las funciones que realiza el Estado como administrador de justicia.

Como señalamos, esta práctica no sólo se presenta en el área rural sino también, y con mucha frecuencia en las áreas urbanas; sin embargo, es mucho más probable que en las áreas rurales dicha práctica se la confunda o trate de camuflar con las instituciones de la justicia comunitaria, sea por desconocimiento de éstas o por conveniencia política.

En el área urbana es mucho más difícil que los vecinos de un barrio, que han linchado a un ladrón o han quemado vivos a unos pandilleros, aleguen como justificativo el ejercicio de la justicia comunitaria por la propia jurisdicción en la que se encuentran.

Por el contrario, en el área rural es más factible que algunas de estas prácticas sean camufladas o solapadas con el calificativo de prácticas propias de la justicia comunitaria; primero por el desconocimiento que existe de los procedimientos o prácticas de la justicia

²⁰Representa el primer intento por establecer una proporcionalidad entre el crimen y el daño producido. Instala límites a la venganza.

comunitaria, más aun si se tiene en cuenta la diversidad de “sistemas” que pueden existir en el país de acuerdo a cada cultura, “nacionalidad”, o comunidad; segundo por la inexistencia de sistemas jurídicos comunitarios escritos que permitan corroborar procedimientos o prácticas las cuales, repetimos, pueden variar de comunidad en comunidad; y tercero por su lejanía de las instituciones formales del Estado, para las cuales es difícil tener presencia efectiva en los lugares más alejados.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que varias de las prácticas de la justicia comunitaria están reñidas con la concepción, llamémosla occidental pero que es universal, de los derechos humanos, así el ortigamiento (flagelación con la planta de ortiga), los azotes, o el destierro de una comunidad, transgreden principios básicos que hacen a la dignidad del ser humano y derechos fundamentales reconocidos por las Constituciones Políticas de los Estados, de los países objeto del presente análisis.

A partir de lo dicho emergen una serie de contradicciones entre lo establecido en el texto constitucional y las prácticas de la justicia comunitaria (e incluso dentro del propio texto constitucional), las cuales no parecen haber sido resueltas hasta la actualidad.

Demás está decir que el ejercicio de la justicia por mano propia, que puede camuflarse como justicia indígena, comunitaria u originaria, debido a las circunstancias antes señaladas, transgrede todas las garantías jurisdiccionales reconocidas por las Constituciones Políticas de los Estados.

Si se aplicara estrictamente lo dispuesto respecto a los derechos fundamentales y garantías constitucionales y la prohibición de la pena de muerte, quedarían muy pocas prácticas de la justicia comunitaria que serían aplicables.

Al menos por lo que se ha dicho en Bolivia, la justicia comunitaria en ninguna de sus expresiones reconoce la pena de muerte; sin embargo, en otros países, como en Ecuador, parece que la justicia comunitaria en casos extremos puede llegar a imponer la pena de muerte (Servicio Informativo Latinoamericano, Octubre 2000, “Justicia por mano Propia en comunidades indígenas”).

3. MARCO DEL PROGRAMA OBJETIVOS

El Programa Regional Indígena (PRI), formalmente inició actividades en 2009, a partir de los resultados preliminares de otros dos Programas regionales que venían ejecutándose; y por la aprobación del PRODOC y del financiamiento. Los programas regionales fueron los de violencia²¹ y el de pobreza²² y de cuyas conclusiones, se observó que las indígenas era

²¹ Alexia Escobar, Directora de Family CARE Internacional, señala que las filiales de Ecuador y Bolivia ejecutaron proyectos con poblaciones indígenas amazónicas de los países mencionados y sobre el tema de violencia. Entrevista, La Paz, agosto 2012.

²²El Programa se realizó en varios países de América Latina, entre otros, en Bolivia y Guatemala. En Bolivia, este Programa asumió el nombre de “Incorporación de las Dimensiones de Género e Igualdad Racial y Étnica en los Programas de Lucha contra la Pobreza en Bolivia”. Está en fase de cierre. Entrevista Martha Villa, Técnica del PRI, La Paz, agosto, 2012.

el sector de mujeres que sufría con mayor fuerza el impacto de la pobreza y de la violencia machista en sus relaciones privadas y públicas.

En los hechos, el PRI empezó su accionar en el proceso de transición de UNIFEM a ONU-MUJERES²³, aunque desde 2005²⁴, iniciaron un conjunto de consultas a partir de la realización de algunas actividades dirigidas a responder a las demandas del sector de mujeres indígenas de la región y que sirvieron de sustento para formular el Programa e iniciar la búsqueda de financiamiento. Sin embargo de estas actividades, el tema indígena fue permanente en la agenda de UNIFEM, como destaca su actual Directora Regional²⁵, aunque no necesariamente presente en la memoria institucional. Algunos Proyectos financiados en lo posterior por el PRI, permitieron culminar actividades iniciadas en el marco de aquellos y de otros²⁶ Programas y retroalimentarse mutuamente. Como consecuencia de esta recíproca interrelación, desde 2007, se inició el proceso de consulta entre mujeres dirigentes indígenas de la región en torno a sus principales preocupaciones y problemas²⁷. El tratamiento de dichos temas, generó consultas y productos que sustentaron la formulación del PRI el mismo que buscó dar respuesta a las prioridades de las organizaciones y de las redes de mujeres indígenas tanto en la región andina como en centroamericana y de esa manera, reducir algunas expresiones de la discriminación que experimentan las mujeres indígenas, por su condición étnica, de clase y de género.

Simultáneamente la regional de UNIFEM, encargó la realización de varios estudios e investigaciones que sustentaron la iniciación del PRI y que tenían relación con el “Estudio sobre las opciones de empoderamiento económico para las mujeres indígenas”; el “Diagnóstico sobre las ofertas de formación disponibles para las mujeres indígenas”; el “Documento preliminar sobre Mujeres indígenas y mecanismos institucionales de la mujer en Centroamérica” y otro similar para la Región andina; el “Estudio sobre posibles sinergias con otros programas nacionales o regionales”; las “Mujeres indígenas y justicia ancestral”; el “Estudio sobre discriminación y racismo”, entre otros.

De los 7 estudios/diagnósticos encargados, todos se publicaron en mayor o menor medida y los documentos sirvieron para que UNIFEM promoviera el debate interno dentro del sector y suscitó reuniones de trabajo para recibir insumos directos e indirectos sobre la condición y posición de las mujeres indígenas en la región.

Los países donde se implementó el Programa fueron: en la región andina: Bolivia, Perú y Ecuador.

²³En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en la aceleración de los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer.

La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusiona y seguirá el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres: División para el Adelanto de la Mujer (DAW); Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW); Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género (OSAGI); Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

²⁴PRODOC, 2009; Entrevista Miriam Lang, ex responsable PRI, Quito, julio, 2012.

²⁵Entrevista Lucía Zalamea, Directora Regional ONU-MUJERES, Quito, septiembre 2012.

²⁶Se trata de pequeños financiamientos con los cuales se trabajó conjuntamente, como el de AIDESP, en Perú, por ejemplo.

²⁷Lang, Miriam, op.cit.

En Centroamérica: Guatemala, Panamá y Honduras. El énfasis del Programa se concentró, inicialmente, en Bolivia, Perú y Guatemala, con acciones significativas también en los otros países mencionados. En alguna fase del proceso, se incorporó también a Colombia. Sin embargo de la incorporación de Colombia al PRI y del trabajo específico realizado en Honduras, dichos países, no fueron objeto de la presente evaluación.

3.1 Objetivos

El objetivo general de este Programa fue “aumentar el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las mujeres indígenas, tanto colectivos como individuales, así como disminuir la discriminación étnica y de género que enfrentan en todos los campos de la sociedad latinoamericana” (Documento PRODOC, 2009). El mismo documento señala que se pretende empoderar a las mujeres indígenas fortaleciendo sus estructuras y capacidades organizacionales, y reforzando sus conocimientos y potencialidades específicas.

También, cooperará con las instituciones gubernamentales para introducir la perspectiva de la diversidad cultural y el género en el diseño y ejecución de las políticas públicas para este grupo históricamente excluido y, de esa manera, lograr cambios en las vidas de las mujeres indígenas y les permita reclamar por las violaciones de sus derechos y lograr justicia en los sistemas de justicia ancestrales o formales; en el acceso a la propiedad de la tierra; a la educación y a votar. Se promoverá la participación activa de las mujeres indígenas en los espacios clave de toma de decisiones; a recuperar y visibilizar sus conocimientos tradicionales, a mejorar su acceso a los sistemas de justicia y otros recursos económicos.

El Programa adoptó un enfoque de derechos humanos, desde la perspectiva intercultural como la de género, los derechos colectivos como los individuales.

3.2. Objetivos específicos

Dentro del marco lógico del PRI expresado a través del PRODOC, se buscaron los siguientes objetivos y resultados:

Consolidar los Compromisos Nacionales con los Derechos Humanos de las mujeres indígenas formalizados en Bolivia, Perú, Guatemala, Panamá, Ecuador y Honduras.

Resultado 1 -

La conformación y/o fortalecimiento de las Oficinas Nacionales de Estadísticas; el apoyo a los organismos gubernamentales de la mujer, sistemas de salud e instituciones mediáticas tienen mayores capacidades de ejecutar políticas que promueven y protegen los derechos humanos de las mujeres indígenas en Bolivia, Guatemala, Ecuador, Perú, Honduras y Panamá.

Resultado 2 -

Las mujeres indígenas tienen mayores recursos, capacidades y voz para asegurar que sus prioridades sean incluidas en las políticas, programas y presupuestos pertinentes en Bolivia, Perú, Guatemala, Panamá, Ecuador y Honduras.

Resultado 3 -

Los sistemas ancestrales de justicia promueven los derechos de las mujeres indígenas, en particular el derecho a una vida libre de violencia, en Bolivia, Perú, Ecuador, Panamá y Guatemala.

Resultado 4 -

Las entidades de desarrollo rural tienen mayores recursos, estructuras, procedimientos, incentivos y capacidades para mejorar el acceso de las mujeres indígenas a la tierra y otros recursos económicos en Bolivia, Perú, Panamá, Guatemala y Ecuador.

El Programa buscó el empoderamiento de las mujeres indígenas y el fortalecimiento de sus organizaciones con estrategias que refuerzan los conocimientos respecto de derechos individuales y colectivos, la justicia indígena y técnicas de investigación que den cuenta de la diversidad de la perspectiva intercultural y de género.

Como parte integral de abordaje de la problemática de género y cultural de las mujeres indígenas, el Programa buscó también apoyar las acciones de las Instituciones Gubernamentales, para incidir en las políticas públicas tomando en consideración la perspectiva de la diversidad cultural y de género.

Dentro de la estrategia programática, el PRODOC señala que el Programa se fundamentará en cuatro componentes: “fortalecerá las redes y organizaciones de las mujeres indígenas, para asegurar que esas mujeres tengan los medios de reclamar y ejercer efectivamente sus derechos y apoyar la participación informada de las mujeres indígenas en la toma de decisiones nacionales e internacionales; también fortalecerá a las instituciones públicas para ayudar a los gobiernos a cumplir con sus compromisos relacionados con los derechos de las mujeres y los derechos de los pueblos indígenas; fortalecerá la relación y el diálogo entre las organizaciones de mujeres indígenas y las instituciones públicas, para vincular los dos primeros componentes; finalmente, difundirá las experiencias exitosas y los resultados generales”.

Las contrapartes del PRI son instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y políticas, regionales e internacionales, instancias nacionales, departamentales y locales.

Inicialmente, el PRODOC fijó un presupuesto de USD 4.700.000 Euros, que equivalían a 6´157.106,72 Dólares.

Respecto de los donantes, fueron tres: la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) que aportó con un presupuesto de USD 1'949.854,21; el Ministerio Federal de Cooperación al Desarrollo Económico y Social (BMZ) con USD 1'044.300,40 y, la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) con USD 267.737,62. En total suman USD 3'265.792,83.

En lo que corresponde a lo programático, el Proyecto del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) constituye el Resultado 3 del PRODOC;

Respecto de ACCD, su accionar se dio únicamente en las regiones amazónicas de Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia. Esta cooperación internacional al desarrollo, tuvo como objetivo general, el de potenciar la exigibilidad y el ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas amazónicas a través de su participación socio-organizativa y política.

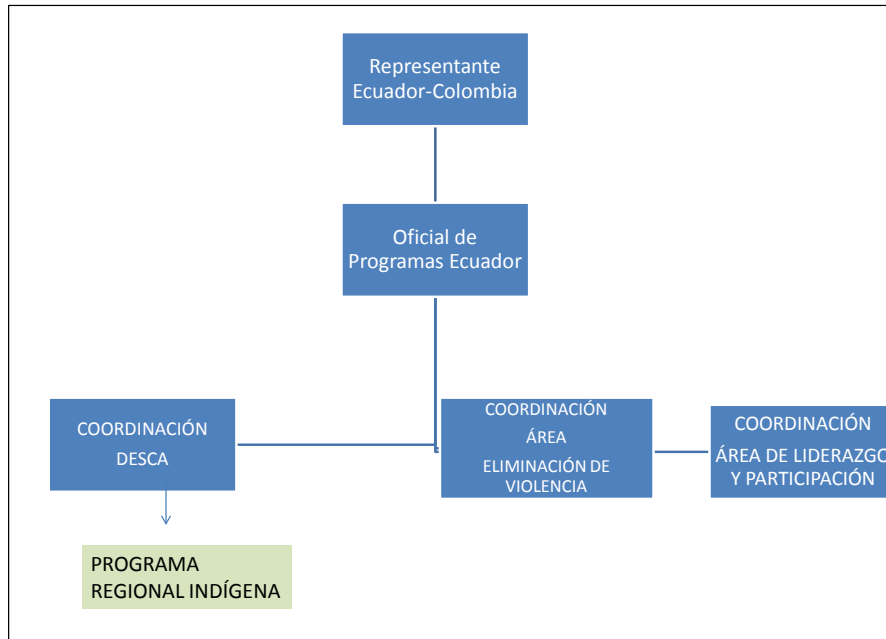
Como se ha señalado en las observaciones generales, el Programa Regional Indígena, no contó con una base de datos, entendiéndose por aquella, a una colección de información organizada de forma que se conozca de qué realidad o de dónde se parte. Permite establecer el lugar desde donde parte y donde llega el Proceso de Cambio.

Tampoco el PRI, arrancó con un marco teórico o una conceptualización relativa a los problemas a abordar. El PRI ya había avanzado en ellas, por más que éstos no tuvieran todavía un carácter preciso y sistemático, pero no se utilizó. El Marco Teórico permite situar al problema dentro de un conjunto de conocimientos, que oriente la búsqueda y el trabajo que se emprende, un sistema coordinado y coherente de conceptos, proposiciones y postulados, que permita obtener una visión completa del sistema teórico y del conocimiento científico que se tiene acerca del tema y socializarla entre las y los actores/as. Para esta tarea se supone que se ha realizado la revisión de la literatura e informes de trabajo existente sobre el tema de intervención, el mismo que será permanentemente evaluado y enriquecido por los aportes y por las contradicciones de la realidad.

Para la operativización del Programa, estuvo bajo la Coordinación del Área de Derechos Económicos y Sociales (DESCA), como se observa el organigrama abajo detallado.

GRAFICO 1

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL PROGRAMA



Elaborado por: Deservecorp

La coordinación regional del Programa está en Quito (Ecuador) y cuenta con una Responsable subregional para Centroamérica en Guatemala, la que tiene a una persona de apoyo técnico en ese país y una coordinadora técnica en Panamá.

En Bolivia y Perú, la coordinación regional delega en una profesional, el apoyo técnico para el seguimiento de los Proyectos.

Como modalidad de trabajo, la Coordinación Regional, convocó a actoras sociales e institucionales a la presentación de proyectos con objetivos y metodologías claramente definidas y, a partir de la selección de los que cumplían con los requisitos, se financió su ejecución. En total, fueron aprobados, 9 proyectos y 10 financiamientos en Bolivia, 8 Proyectos y 9 financiamientos en Perú y, en Ecuador, 14 financiamientos, localizados en 9 Proyectos. Se tiene entonces que en la región andina, se aprobaron y ejecutaron, 26 Proyectos y uno, en Colombia. En Guatemala fueron 8 proyectos y 12 financiamientos, en Panamá 6 Proyectos y 7 financiamientos y uno en Honduras. En las dos regiones, fueron un total de 40 proyectos y 54 financiamientos. Finalmente mencionar también que, en el marco del PRI, se financió el IV Encuentro continental de mujeres indígenas de las Américas y varios procesos preparatorios subregionales.

Adicionalmente se han identificado apoyos a procesos inherentes a derechos individuales y colectivos, y justicia indígena, en varios países, que son iniciativas adicionales a los proyectos anotados.

4. ANALISIS REGIONAL DEL PROGRAMA REGIONAL INDÍGENA

El PRI fue concebido como un Programa Regional destinado a las mujeres indígenas de Centroamérica y la Región andina. Inicialmente, el Programa se diseñó para los dos países que concentran la mayor cantidad de población indígena en el continente y presentan los menores Índices de Desarrollo Humano en sus respectivas regiones: Guatemala y Bolivia. Con posterioridad, se incorporaron a esta iniciativa, otros países con menor población relativa indígena, las que sin embargo presentan los mismos o mayores problemas y necesidades que los de los países priorizados, ya que existe una tendencia social y estatal a invisibilizarlos y a postergar indefinidamente el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos.

En consideración de los aspectos mencionados, el Programa incorporó a otros países de la región, en que sus poblaciones indígenas presentan similares características a los países inicialmente seleccionados. Sin embargo de esta incorporación, cabe señalar que Bolivia y Guatemala presentan contextos de sociedades extremadamente “abigarradas” en que se superponen modos de producción, culturas, etc. En cambio, la incorporación de los otros países no respondió a los criterios iniciales y lamentablemente, en el arranque del Programa, no se establecieron indicadores comunes, ni un marco común de intervención para toda la región.

Esta ausencia de un marco teórico, organizativo y operativo, líneas de base, entre otros, significaron modalidades diferentes de intervención y tiempos distintos en cada uno de los países. Por esta razón, resulta inapropiado e infructuoso cualquier intento de comparación entre las subregiones y al interno de cada región. Esto no deslegitima los logros alcanzados en el marco del Programa y que han sido relievados a lo largo de esta evaluación, pero, deja aprendizajes importantes para futuros Programas regionales que requieren instrumentos, procedimientos y mecanismos que respondan a la realidad regional. Con ello queremos rescatar la importancia de los Programas regionales y la necesidad de realizar comparaciones en una región que es a la vez única, diversa y múltiple, siempre y cuando exista una visión estratégica y metodologías adecuadas a los requerimientos de la intervención, además de un nivel gerencial que asuma la complejidad del proceso.

Tanto la región centroamericana como la región andina son diversas en sus índices de desarrollo humano, pero también en la constitución de sus estados nacionales y sus sociedades civiles. También existen diferencias entre las formaciones sociales, y los niveles de avance de sus respectivas organizaciones sociales y políticas, entre las que incorporamos a las organizaciones indígenas.

A continuación analizaremos brevemente algunos aspectos que justifican la imposibilidad de las comparaciones regiones.

En Centroamérica, la implementación del Programa en Guatemala y Panamá es diferenciada. En Panamá, la intervención es más reciente, por lo que no es factible aún visualizar resultados, lo que se puede ver, son procesos que están en marcha.

Guatemala en cambio, fue país prioritario para esta intervención. Con anterioridad, UNIFEM, ejecuto el Programa de Pobreza. Por ello, la ejecución del PRI, se realizó sobre bases institucionales y sociales fortalecidas. Ello permitió que el Programa comenzara tempranamente.

Los avances obtenidos por el PRI, fueron mayores en comparación con Panamá, ya que en Guatemala, existe un tejido y capital social significativo. Todo ello, pese a que el Estado guatemalteco no asumió en su totalidad la diversidad existente. Las nacionalidades y pueblos indígenas originarios han conservado la mayor parte de su patrimonio cultural, expresado en su permanencia y fortalecimiento como pueblos, idiomas, costumbres, cosmovisión.

En Guatemala, los pueblos y nacionalidades indígenas han enfrentado políticas adversas y una prolongada guerra civil, en el contexto de la guerra fría, que pretendió negar sus derechos individuales y colectivos. Pese a ello, los pueblos y nacionales, persisten en su lucha y reivindican sus derechos, construyen liderazgos masculinos y femeninos que apoyan a la valorización cultural. Entre los liderazgos femeninos de relevancia internacional se pueden citar a Otilia Lux y Rigoberta Menchu, entre otras.

En Panamá, en cambio, las organizaciones indígenas no muestran el mismo nivel de avance que Guatemala, incluso alguna de ellas, se encuentra con un grado de vulnerabilidad. Allí el grado de mestizaje y castellanización ha sido exitoso y la subordinación de los pueblos y nacionalidades constituye una realidad de la agenda pública, la que se expresa en la debilidad de las instituciones del Estado que abordan este tema.

En relación al PRI, se financiaron solo cuatro proyectos, entre los años 2011 y 2012, destinados a la constitución de agendas de las mujeres indígenas, la legalización de una Organización y el fortalecimiento institucional y de liderazgos, con inclusión de las/os jóvenes. La implementación de los proyectos fue posterior a la ejecución en Guatemala, país que ejerció la coordinación de la región.

La Región andina está constituida por cinco países, en cuatro de los cuales el PRI realizó su intervención, tres de ellos fueron objeto de la evaluación. De alguna manera, el PRI priorizó esta región en relación a la centroamericana en función de la mayor institucionalidad de UNIFEM en esta región. En esta región se financiaron un mayor número de proyectos tanto que alguno de ellos tuvo mayor duración y mayor financiamiento.

También cabe señalar que Ecuador, por ser la sede de UNIFEM, sus organizaciones e instituciones fueron las más beneficiadas del PRI.

Bolivia, inicialmente país prioritario por sus índices de pobreza relativa y su alta composición poblacional indígena, tuvo un financiamiento medio comparativamente hablando en la región.

En Bolivia están reconocidas 36 nacionalidades originarias tanto como varios idiomas oficiales. Estas nacionalidades originarias han logrado implantar a través de largas luchas sociales y políticas, el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos. Es un proceso de larga data y de luchas permanentes que han logrado permear al Estado y a la sociedad. En este contexto, como fruto de su historia posee un tejido social denso en que las organizaciones sociales indígenas han logrado influir en la agenda pública.

Desde hace más de 4 décadas las organizaciones campesinas, indígenas originarias e interculturales, son parte de la escena pública. Más tardíamente también lo son las organizaciones de mujeres indígenas campesinas. Sin embargo de ello, la institucionalidad indígena y de género, son débiles.

Por ello, el PRI, hizo especial énfasis en el fortalecimiento organizacional de las mujeres indígenas tanto de las de tierras bajas como de tierras altas. La coordinación con las instituciones estatales, ha sido débil pese a que se financió un proyecto.

Los proyectos financiados tuvieron una gama amplia en sus objetivos institucionales tanto como la duración de los mismos. Dos Proyectos iniciaron actividades en 2009 y ambos, tuvieron una prórroga. El resto de proyectos tuvo una duración de entre 3 y 12 meses.

En Perú, históricamente el tema indígena no fue parte de la agenda pública ni estatal. El sector fue “teóricamente” representado por el movimiento campesino andino, el que representaba reivindicaciones ligadas a la tierra, salarios y producción. Son los acontecimientos de Bagua del 2011, los que colocan en la agenda pública, las reivindicaciones de un incipiente movimiento indígena localizado principalmente en la Amazonía.

No obstante lo mencionado anteriormente, Perú ha construido una institucionalidad pública estatal indígena y de género expresadas en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y en el Viceministerio de Interculturalidad, dependiente del Ministerio de Cultura. Si bien se tratan de instancias de reciente creación, su impacto en las agendas de aquellos sectores, es importante.

El PRI financió 9 proyectos, los cuales no fueron evaluados en su totalidad ya que alguno de ellos había finalizado hace un par de años y por la imposibilidad de su localización.

La mayor parte de estos proyectos estuvieron destinados al fortalecimiento de las organizaciones sociales de mujeres indígenas, tanto mixtas como autónomas, de la sierra

y de la Amazonía. El financiamiento a las mujeres de la Amazonía ha permitido que estas adquieran visibilidad en la escena nacional.

El Ecuador, al igual que Bolivia, ha constitucionalizado el carácter plurinacional e intercultural de sus respectivos Estados, por ello, las demandas de los movimientos indígenas han permeado a la sociedad y al Estado y se han creado instituciones para atender sus reivindicaciones históricas.

En Ecuador, el movimiento indígena es el referente de todo el movimiento social del país, sin embargo de ello, en el caso de las mujeres indígenas, no se percibe un movimiento social que aglutine las demandas de aquellas y las proyecte en el plano nacional. El PRI financió 14 proyectos, algunos de ellos destinados al fortalecimiento de las Organizaciones de Mujeres, otros fueron dirigidos a coordinar acciones para la proyección de la Justicia Indígena y el diálogo con la Justicia Ordinaria a nivel local y nacional.

A lo largo de las últimas décadas, los indígenas y las mujeres tuvieron una institucionalidad encargada de las políticas públicas. En la actualidad se está conformando el Consejo de Igualdad, actualmente en transición.

5 METODOLOGÍA Y ESTRATEGIA DE TRABAJO

5.1 Objetivo de la Evaluación

La evaluación tiene varios objetivos generales: evaluar la efectividad, los resultados obtenidos, la sostenibilidad y relevancia del Programa Regional Indígena de ONU MUJERES y seleccionar buenas prácticas para insumos y recomendaciones de iniciativas similares que se diseñen en el futuro en América Latina y el Caribe.

El Programa regional incluye la ejecución simultánea de tres proyectos subregionales financiados por la AECID, el BMZ y la Cooperación Catalana al Desarrollo (ACCD)

Los objetivos específicos de la evaluación son:

- a) Evaluar los resultados obtenidos durante los años de implementación del Programa en lo que concierne a outcomes y outputs (resultados y productos).
- b) Valorar el grado de cumplimiento de los resultados esperados de los proyectos (AECID, BMZ, ACCD) del Programa Regional Indígena.
- c) Generar aprendizajes en cuanto a la articulación entre enfoques y estrategias programáticas (enlace de género y etnicidad; derechos individuales y colectivos, e interculturalidad).
- d) Identificar el nivel de participación y apropiación de las mujeres indígenas y de las organizaciones de mujeres indígenas y/u organizaciones indígenas mixtas en la implementación del Programa.

- e) Evaluar la relevancia de las estrategias de articulación y alianzas estratégicas implementadas durante el Programa a distinto nivel.
- f) Seleccionar buenas prácticas y experiencias promisorias generadas durante la implementación del Programa (en cooperación con organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales, instituciones gubernamentales e instituciones académicas que han sido contrapartes).
- g) Identificar limitaciones operativas y programáticas y nudos críticos relacionados con los específicos contextos nacionales y subregionales.
- h) Esbozar posibles líneas prioritarias a futuro para asegurar la sostenibilidad del Programa.

5.2 Criterios de evaluación del Programa

A través de la información proporcionada en los Términos de Referencia, respecto de los resultados esperados de los proyectos, se identificaron tres ejes comunes tendientes al logro del objetivo del Programa: a) Institucionalidad y política pública para las mujeres indígenas; b) Justicia comunitaria y derechos de las mujeres indígenas; c) Fortalecimiento de capacidades de organizaciones de mujeres indígenas.

Sobre estos tres ejes estratégicos, el equipo evaluador se concentró en el análisis de los siguientes criterios:

a. Pertinencia y relevancia: Utilizando las herramientas metodológicas cualitativas, se trabajó principalmente con las organizaciones de mujeres, visualizando si la ejecución del Programa se ajustó a la demanda de los grupos organizados, a su situación real y al contexto nacional y regional en el que se encuentran. Se analizaron además los aportes del donante principal, ONU-MUJERES como gestora del Programa y las instituciones públicas.

b. Eficacia y efectividad: Se analizó la información documental respecto de los niveles de cumplimiento de los resultados y objetivos previstos en el Programa, así como el proceso seguido para la obtención de los resultados. También se analizaron obstáculos y dificultades que influyeron en el logro de los resultados.

c. Eficiencia: Se revisó la inversión de fondos por región y por país, contrastando si la asignación presupuestaria de cada proyecto (AECID, BMZ y ACCD) correspondió al logro de los resultados previstos, y en qué medida.

En cada país se analizó la distribución de los gastos y los fondos aún pendientes de gasto.

Se revisaron las estrategias implementadas por el equipo ejecutor para conseguir los objetivos del Programa, optimizando recursos y capacidades técnicas, financieras y de gestión.

d. Sostenibilidad: Se identificó el nivel de institucionalización logrado, el nivel de capacidades humanas y capital social vinculado a los grupos de mujeres, que puedan continuar con las acciones en los países una vez que finalice el Programa.

Respecto de la sostenibilidad financiera, se analizó la capacidad de apalancamiento de las contrapartes y las prioridades temáticas, observando si estas prioridades coinciden con las áreas estratégicas del PRI.

e. Impacto: Se indagó la percepción y opinión de los actores priorizados: grupos de mujeres, donantes, ejecutores, aliados, instituciones públicas, respecto del logro de los objetivos específicos y resultados logrados por el Programa en los países.

El equipo no consiguió efectuar un análisis comparativo entre países y regiones por la inexistencia de un Marco Lógico común, ausencia de Línea Base y limitaciones en el acceso a la información de algunos de los proyectos.

Se evaluó la incidencia del PRI en la incorporación de derechos, eliminación de la violencia y reducción de la discriminación y racismo hacia las mujeres indígenas en las políticas, programas y proyectos en cada país y a nivel local. También se evaluó el nivel de influencia del Programa con algunas de las Agencias de Naciones Unidas.

El Programa se encuentra en proceso de cierre, por tanto, pasando un tiempo será posible medir el impacto.

f. Coordinación y alianzas: Se verificó la capacidad del PRI de generar alianzas y asociaciones con otros Programas del SNU, otros organismos de la cooperación internacional e instituciones públicas y, si se han mantenido y formalizado. También, si las organizaciones de mujeres que han sido priorizadas por ONU-MUJERES, han buscado estas alianzas con la finalidad de apalancar recursos, cabildeos, incidencias, reuniones y otras estrategias.

g. Empoderamiento: Se analizó la capacidad de incidencia y movilización social que han conseguido los grupos de mujeres indígenas para el logro del ejercicio de sus derechos (individuales y colectivos) y el acceso a la justicia comunitaria y ordinaria (individual y colectiva), tomando en cuenta los contextos y realidades culturales en los que se mueven las organizaciones de mujeres indígenas a nivel de cada país.

h. Participación/Apropiación: El equipo evaluó el nivel de involucramiento logrado por el Programa, en las acciones ejecutadas por las contrapartes y el seguimiento que éstas han dado a las intervenciones del mismo.

i. **Alineamiento:** El equipo evaluó con base en las revisiones documentales y entrevistas realizadas, el nivel de alineamiento del Programa con las metas del Plan Estratégico de ONU-MUJERES, y las demandas y necesidades de las mujeres indígenas.

j. **Innovación en el abordaje y articulación de enfoques:** Se identificaron los factores que contribuyeron a desarrollar propuestas innovadoras para ejecutar el Programa en las subregiones, visualizando cuáles son estas propuestas y cómo las innovaciones han significado cambios positivos en la manera de abordar los derechos y enfoque de género de las mujeres indígenas.

k. **Adaptabilidad:** Se evaluaron las capacidades generadas en todos los niveles por el Programa, en relación a cómo enfrentar riesgos y problemas para generar capacidades y también del Programa para adaptarse a la realidad de la política pública y del contexto.

5.3 Participación y actoría

El equipo evaluador aseguró que los/las participantes trasciendan el rol de proveedores/as de información. Cada participante conoció la naturaleza de la evaluación y como le beneficiaría.

Las y los informantes estuvieron prestos para participar en el proceso y entregaron los datos, no fueron sujetos a condicionamientos o coerción.

Se tuvo un cierto grado de dificultad en el acceso a la información de los proyectos e informes de avance, finales, presupuestos y gastos, especialmente en Centroamérica.

5.4 Rigor del proceso

Las entrevistas y grupos focales se realizaron en acuerdo con ONU MUJERES, considerando el listado de actores principales y su nivel de prioridad. El equipo incluyó a otros actores que consideró relevantes. Tanto la recolección de información, cuanto su procesamiento estuvo sujeto a un control de calidad.

5.5 Ética del proceso

El proceso se alineó con el plan de evaluación, el Marco de Evaluación de UNEG, los requerimientos de ONU-MUJERES. Una variante importante fue el cambio de uno de los consultores propuestos y ajustes en el cronograma, situación que contó con la aprobación de dicha entidad.

Se garantiza la confidencialidad de la información provista y los compromisos sobre el uso de tal, conforme la normativa de la entidad contratante.

5.6 Fases de la evaluación

5.6.1 Fase I - Gabinete

Esta fase inició con una reunión con las personas responsables de ONU-MUJERES para la comprensión global sobre el Programa y profundizar algunos temas que favorecieron el desempeño de la evaluación.

El siguiente paso fue la revisión de la documentación y material clave provisto. Con el conocimiento de la información, el equipo evaluador sostuvo un proceso interno de análisis y realimentación con el fin de unificar criterios como base para el levantamiento y análisis de información de campo.

Seguidamente, el equipo evaluador generó el instrumental respectivo, que fue revisado conjuntamente con ONU-MUJERES: marco teórico, guía de entrevistas, e historias de vida.

5.6.2 Fase II – Trabajo de Campo

Las actividades de campo fueron llevadas en fechas posteriores al cronograma inicialmente propuesto, por razones logísticas relacionadas a la administración de ONU MUJERES.

El trabajo en campo inició con la coordinación de una agenda de trabajo para cada país en coordinación con las contrapartes y ONU-MUJERES, el aseguramiento de las convocatorias fue responsabilidad de ONU MUJERES.

El equipo evaluador realizó una presentación preliminar de los hallazgos a ONU-MUJERES antes de su salida en Guatemala y Panamá.

Se privilegió los instrumentos de evaluación cualitativa con informantes clave, entrevistas personales y grupos focales, para visualizar los resultados que tuvo el Programa en la población directamente participante. Otros actores fueron abordados vía skype por la dificultad de una entrevista directa.

5.6.3 Fase 3 – Informe Final

Con la información recolectada y los insumos del trabajo de campo, se realizó una presentación de conclusiones al Comité de Seguimiento de ONU MUJERES y se completó la fase de análisis, que dio lugar a la redacción del informe final y sus anexos.

5.7 Productos de la evaluación:

- Informe final
- Informe por país (en anexo)
- Análisis de datos cuantitativos (en anexo)
-

5.8 Técnicas de evaluación cualitativa

La evaluación realizó las siguientes actividades:

- ❖ Recopilación y sistematización de la información existente a través de las fuentes secundarias provenientes de:
 - a. Lectura de los planes nacionales de igualdad de oportunidades;
 - b. Información estadística (Censos y encuestas)
 - c. Documentos e informes académicos y técnicos provenientes de las instituciones públicas, privadas e internacionales,
 - d. Análisis de políticas públicas dirigidas al sector.
 - e. Documentos producidos al interior del Programa en cada país.
 - f. Documentos producidos por las contrapartes en el marco del PRI.

- ❖ Diseño de instrumentos cualitativos para la obtención de información primaria o directa a través de:
 - a. Entrevistas estructuradas y semiestructuradas a informantes calificados,
 - b. Grupos focales con organizaciones de mujeres,
 - c. Realización de, al menos, una historia de vida por país.
 - d. Visitas de Campo a todos los países realizadas en grupos de dos consultores.

5.9 Alcance

La evaluación se realizó en dos regiones de Latinoamérica: la región Andina y región Centroamérica.

Región Andina:

Bolivia: Municipios de Mocomoco, Comanche, Simaco (Departamento de La Paz, Norte), Riberalta (Departamento del Beni, Región Amazónica), Concepción (Departamento de Santa Cruz, Región Chiquitanía), en la provincia Abel Iturralde (Departamento de La Paz, Norte, dos municipios) y, en el Departamento de Cochabamba (5 suyus).

Perú: Región Junín, Lima, Cuzco.

Ecuador: Una comunidad de Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, la parroquia San Lucas de la provincia de Loja, el cantón Cotacachi de la provincia de Imbabura, la ciudad de Quito, la ciudad de Jipijapa en Manabí.

Región Centroamérica:

Guatemala: Departamento de Santa Cruz del Quiché, Totonicapán y ciudad de Guatemala.

Panamá: Ciudad de Panamá.

La evaluación inició el 22 de junio con la firma del contrato, en la primera semana de julio se obtuvo la información de Sudamérica y la primera semana de agosto la de Centroamérica.

Los viajes de campo se realizaron entre Julio y Agosto, 2012.
La fecha de entrega del informe final fue en Noviembre, 2012.

6. HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

6.1 Pertinencia y relevancia

Varios de los estudios promocionados por UNIFEM fueron el insumo base para abrir el debate sobre el estado de las mujeres indígenas, en lo relacionado al ejercicio de los derechos humanos a nivel individual y colectivo. Es así como nace el PRI, como una respuesta a las prioridades de las organizaciones de mujeres indígenas de las dos subregiones: Centroamérica y Andina, para mitigar aquellas situaciones donde las mujeres indígenas eran sujetas de la discriminación tripartita, por su clase, etnia y género, tema preocupante que debía ser abordado con la participación de actores internacionales, nacionales y locales.

Por otra parte, los instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW); y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belem Do Pará, fueron el marco para que el PRI sustente iniciativas regionales que promuevan acciones para el ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas.

En este sentido, el PRODOC refiere como objetivo general: “el aumentar el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las mujeres indígenas, tanto colectivos como individuales, así como disminuir la discriminación étnica y de género que enfrentan en todos los campos de la sociedad latinoamericana”. Tanto el objetivo general como el específico del PRI al proponer cambios en la situación de esta colectividad, fueron pertinentes desde su inicio hasta el final del Programa.

También, el PRI tuvo una alta coherencia con el Plan Estratégico ONU MUJERES con las metas No 1, 2 y 3 y 5, tal como se explicita en la sección de alineamiento.

El trabajo de campo efectuado por el equipo evaluador en los diferentes países y las entrevistas realizadas a los principales actores del PRI revelaron el posicionamiento importante que ha tenido el Programa, principalmente con las organizaciones de mujeres y en un menor nivel con varias entidades gubernamentales como ocurre en el caso de Bolivia²⁸. La incidencia del PRI estuvo empeñada en empoderar a las mujeres indígenas. Fortaleciendo sus estructuras y capacidades organizacionales, e incrementando sus conocimientos.

²⁸ Para más detalle ver anexo informe por país.

La información recopilada y el análisis documental proveyeron suficientes elementos para indicar que existió pertinencia en las acciones realizadas. Varios fueron los testimonios que manifestaron el beneplácito de trabajar con el Programa.

Una entrevistada expresó: “Es un trabajo importante el que está haciendo ONU MUJERES para fortalecer las organizaciones de mujeres. Con las acciones que se están implementando, las mujeres indígenas tendrán los suficientes elementos para exigir el cumplimiento de sus derechos. Desde nuestra institución vamos a impulsar estas acciones con ONUMUJERES y las organizaciones nacionales”.

En toda la región las lideresas entrevistadas expresaron que los Proyectos planteados estuvieron acorde a las necesidades de fortalecimiento de capacidades, potenciación de la gestión de las organizaciones, acompañamiento de agendas, difusión de acciones emprendidas para que las mujeres ejerzan sus derechos, etc.

Según lo descrito anteriormente, el Programa Regional Indígena fue pertinente por las siguientes razones:

- Los Proyectos que patrocinó el PRI fueron ejecutados con la participación y apoyo de Agencias de Cooperación y socios estratégicos como fueron las Organizaciones nacionales, locales e internacionales.
- El equipo evaluador valora la estrategia implementada, donde el PRI priorizó trabajar con organizaciones con experiencia y formalmente establecidas que tenían un alcance nacional, para que estas a su vez transmitan y compartan los conocimientos adquiridos a las organizaciones socias y de base. En el criterio del equipo evaluador esto fue pertinente.
- La estructura en la cual se sustentó el Programa, tuvo una coordinadora para cada subregión, fue una propuesta que en su diseño original no estableció formalmente los canales de comunicación, situación que afectó el desenvolvimiento fluido del Programa, en especial en el sistema de reporte y sistematización de la información. Este aspecto debe mejorar para que no afecte mayormente la pertinencia.

6.2 Eficacia y efectividad

La estrategia de trabajo implementada en toda la Región fue fortalecer procesos ya emprendidos por las organizaciones contrapartes. Por lo cual seleccionaron organizaciones locales, nacionales e internacionales de mujeres indígenas que estuvieran trabajando y propusieran proyectos relacionados con la mejora de capacidades de las mujeres indígenas y sus organizaciones. Fue hacia este resultado que se dirigió la mayor cantidad de esfuerzos económicos. Podemos afirmar que el PRI ha contribuido al fortalecimiento de las organizaciones, las cuales fueron impulsadas orgánicamente con los recursos que recibieron por los Proyectos, esto fue muy evidente en Panamá, Bolivia y Guatemala.

La definición de objetivos de los Proyectos de las Organizaciones socias, estuvieron dentro del marco de los objetivos que plantea el PRI, pero la verificación de su cumplimiento fue un limitante, pues no se realizó una evaluación de medio término ni se contaron con indicadores clave para observar el nivel de cumplimiento.

De forma general se puede indicar que los procesos evaluativos tuvieron la participación y colaboración de las Organizaciones socias (contrapartes), fue activa en las dos Subregiones, siendo esto un indicador positivo del grado de participación, compromiso para el Programa Regional Indígena.

En **Guatemala**²⁹ la mayor parte de los recursos fueron canalizados para actividades relacionadas a eventos de capacitación y formación de lideresas, estudios de diagnóstico sobre la problemática de las mujeres indígenas, elaboración y difusión de materiales de sensibilización sobre derechos, agendas políticas, posicionamiento de las Organizaciones y estudios de caso, acciones que apuntaron a los Resultados 1, 2 y 3.

El equipo de evaluación tuvo limitaciones para encontrar acciones directas que enfoquen al Resultado 4 (Entidades de desarrollo rural tienen mayores recursos, estructuras, procedimientos, incentivos y capacidades para mejorar el acceso de las mujeres indígenas a la tierra y otros recursos económicos).

Si bien la definición de objetivos de los Proyectos de las Organizaciones socias, están dentro del marco de los objetivos que plantea el PRI, y con un esquema previamente definido con las Organizaciones, la verificación de su cumplimiento es un limitante que tuvo la evaluación, pues no se contaron con indicadores clave que pudieran ser observados y en ciertos casos, el acceso a la información sobre nivel de cumplimiento fue limitada, lo que sumado a la entrega parcial de datos, no permitió tener una visión completa de su gestión.

Por tanto, se considera que el seguimiento al cumplimiento del objetivo y los planteamientos que se detallaron en los Proyectos presentados por las Organizaciones, también fue limitado.

A nivel general, las actividades programadas en todos los Proyectos fueron ejecutadas en niveles diferentes y en varios casos con ampliación de plazos. Llamó la atención que ciertos recursos aún no estuvieron entregados para actividades que fueron coordinadas como es el caso de la Comisión contra el Femicidio. Los recursos financieros, no siempre llegaron oportunamente a las contrapartes. Hasta la fecha de este informe, existen

²⁹ Para mayor información sobre el desempeño del PRI en cada país, revisar anexo.

Proyectos que continúan ejecutándose, otros proyectos están ya cerrados y los recursos ya fueron canalizados en su totalidad.

Las iniciativas emprendidas con el Estado fueron puntuales y dirigidas al posicionamiento de las Organizaciones para que en el futuro incidan en política pública. Un punto importante a resaltar es las dificultades experimentadas por DEMI para nombrar a la Defensora de la Mujer Indígena lo que no contribuyó a tener una agenda conjunta con esta Organización.

En **Panamá** los esfuerzos se canalizaron al cumplimiento del resultado 2: Las mujeres indígenas tienen mayores recursos, capacidades y voz para asegurar que sus prioridades sean incluidas en las políticas, programas y presupuestos pertinentes (Apoyo a la elaboración de agendas estratégicas de la CONAMUIP y apoyo para la legalización de la Organización Ngäbe Bugle, quienes con este proceso ya continuarán el acercamiento con un organismo multilateral para realizar proyectos a favor de las mujeres de la comarca), y en menor medida el resultado 3: Los sistemas ancestrales de justicia promueven los derechos de las mujeres indígenas, en particular el derecho a una vida libre de violencia; los esfuerzos se concentraron en la generación de capacidades de los grupos (Proyecto Trabajando contra la discriminación étnica y de género ejecutado por las Asociación Unión Nacional de Mujeres Kunas)

Es importante mencionar que el PRI en Panamá registra una pequeña intervención por parte de ONU-MUJERES, debido a la priorización del PRI en los países con alta población indígena: Bolivia y Guatemala.

Las organizaciones han generado agendas de trabajo en las que uno de los ejes es el ambiental, lo que evidencia una alta presión sobre los recursos naturales de las comarcas por parte de actores exógenos que buscan la explotación de recursos, por ejemplo el apoyo a la agenda estratégica de CONAMUIP.

La ejecución del PRI en este país estuvo alineada a la estrategia de intervención de Guatemala, contextualizando las necesidades concretas de las organizaciones indígenas en Panamá.

De **Bolivia**, se puede precisar que la movilización permanente de la CIDOB y de la CONAMAQ, ha incidido en la eficacia y la efectividad de los Proyectos financiados. Sin embargo de ello, un efecto no esperado ha sido el impulso que ha dado la movilización a la legitimidad del movimiento indígena en general y a las organizaciones y liderazgos de mujeres de las tierras bajas y secundariamente, a las mujeres indígenas de tierras altas. Las movilizaciones provocadas por la defensa del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore, TIPNIS, movilizó a todas las organizaciones financiadas en el marco del PRI. Cabe señalar que las movilizaciones de 2011 y 2012, significaron marchas movilizadas que duraron cada una de ellas, más de 60 días en ambos casos. Sin embargo de ello, un efecto no esperado de la movilización fueron las acciones conjuntas y coordinadas entre la

CNAMIB y la CONAMAQ, una organización específica de mujeres indígenas y, la otra, mixta.

Los recursos destinados a las organizaciones sociales de mujeres y de Organizaciones no Gubernamentales, fueron óptimamente utilizados ya que el marco de la movilización permanente fue un escenario de aprendizajes constantes y de consolidación de liderazgos en el plano regional y nacional. Este liderazgo nacional de mujeres permitió que la agenda de las indígenas permaneciera en el plano nacional durante varios meses de los años señalados anteriormente.

Por diferentes razones, las organizaciones de mujeres indígenas, excepto la FNMCI OBS, no tienen relación con la institucionalidad de género.

En **Perú**, al igual que en otros países, los proyectos financiados estuvieron dirigidos hacia el fortalecimiento organizacional y el traspaso de capacidades técnicas y políticas de las mujeres indígenas y de sus organizaciones. En ese ámbito, la mayor parte de los recursos fueron dirigidos a actividades relacionadas con eventos de capacitación y formación de lideresas, estudios de diagnóstico sobre la problemática de las mujeres indígenas, elaboración y difusión de materiales de sensibilización sobre derechos, agendas políticas y un estudio de caso sobre violencia en contra de las mujeres.

Un punto importante fue el relacionamiento con la institucionalidad de género e indígena, fue de incidencia para posicionar en la agenda pública, el tema de las mujeres indígenas y diseñar en el futuro, políticas públicas para el sector. Es el caso del relacionamiento de las mujeres y ONG, con el Ministerio de la Mujer y el Viceministerio de Interculturalidad.

En resumen, las acciones apuntaron a los Resultados 1, 2 y 3 y ninguna en relación al Resultado 4. Tampoco la planificación de las acciones estuvo estructurada en un marco lógico cuya metodología establece analizar la problemática y plantear una realidad deseada que permita alcanzar resultados y objetivos.

Los resultados y objetivos en **Ecuador** estuvieron dirigidos hacia el fortalecimiento organizacional, generalmente focalizado en el tema de violencia, impunidad y justicia y en el traspaso de capacidades técnicas y políticas de las mujeres indígenas y de sus organizaciones.

El relacionamiento con la institucionalidad de género e indígena fue limitado dado el carácter transicional de las mismas. Al parecer, fue más importante la relación con la Función Judicial para posicionar en la agenda pública, el tema de la justicia indígena. Sin embargo hasta el término de esta evaluación las acciones del Proyecto con esta institución aún estaban en un proceso inicial.

En ese contexto, la mayor parte de los recursos fueron dirigidos a actividades relacionadas con eventos de información, capacitación, sensibilización y formación de líderes hombres y mujeres; estudios de diagnóstico sobre la problemática de violencia y el acceso de las

mujeres indígenas a los dos sistemas de justicia; elaboración y difusión de materiales de sensibilización sobre violencia e impunidad en casos de VIF, un estudio de caso sobre violencia en contra de las mujeres y apoyo al marco jurídico local para disminuir la violencia contra la mujer y la familia, y un centro de apoyo para facilitar su atención inmediata.

En resumen, las acciones apuntaron mayoritariamente a los Resultados 2 y 3 y, secundariamente a los Resultados 1 y 4.

La definición de objetivos de los Proyectos de las instituciones y Organizaciones socias, mayoritariamente estuvieron dentro del marco de los objetivos que plantea el PRI. En este contexto, sobresale el financiamiento a MOMUCANJI, que agrupa a mujeres mestizas urbanas, aunque de buen desempeño en la ejecución del Proyecto.

6.3 Eficiencia

El Programa contó con ingresos por el valor de \$ 3.265.792,83 según la siguiente distribución:

Aporte AECID	USD 1.949.854,21
Aporte BMZ	USD 1.048.201,00
Aporte ACCD	USD 267.737,62

La mayor parte de estos fondos (80,45%) se concentró en gastos directos para el Programa y solo un 19,55% en gastos administrativos³⁰, porcentajes que representan un rango razonable para la inversión directa en los Proyectos, y en beneficio directo para la Organizaciones que participaron en el Programa.

La propuesta presupuestaria planteada en el PRODOC al inicio del Programa, fue disminuida en más del 45% por situaciones de la crisis económica que atraviesa Europa. (Ver cuadro No 1)

Los gastos fueron controlados de forma sistemática y sistematizada, por cada Subregión y de acuerdo a los rubros y actividades planificadas para cada zona, aspectos que han permitido el uso eficiente de los recursos.

La ejecución en forma general fue de menos a más, siendo el 2008 el de menor ejecución, con solo el 1%, situación que fue justificada por ser el inicio del Programa y año de ajustes en la estructura y procesos administrativos.

Del 2010 al 2012, el PRI fluye equilibradamente, pues las oficinas nacionales contaron con personal nuevo y de voluntariado que fue un soporte importante para el monitoreo de la implementación de los Proyectos, así como fue mejorando la coordinación con las contrapartes.

³⁰ Los gastos indirectos fueron considerados: Gastos Generales, Viajes y Gastos operativos

El cuadro abajo detallado denota esta evolución

Tabla No 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL PRI POR AÑO

2010	2011	2012	SUB TOTAL	FONDOS POR LIQUIDAR	SALDO DISPONIBLE HASTA SEPTIEMBRE	TOTAL INGRESO PRI
843.849,66	710.692,16	901.813,50	2.653.762,33	218.081,18	393.948,68	3.265.792,19
26%	22%	28%		7%	12%	100%
TOTAL INGRESO PRI		INGRESO REAL/PRESUPUESTO		DISMINUCIÓN PRESUPUESTO		
3.265.792,19		53,04%		-46,96%		

Elaborado por Deserve con base en los datos de ONU MUJERES

Respecto a los costos de las actividades versus los resultados obtenidos, los cuales fueron identificados en el análisis de gabinete y corroborados en las visitas de campo, podemos indicar que hay un alto valor otorgado a las capacitaciones realizadas por el Programa en temas de derechos, justicia, difusión, así como acciones de incidencia política.

La inversión por país fue diferenciada, de acuerdo a la priorización dada por la gerencia del PRI, en el siguiente cuadro se visualiza como fue esta distribución.

Cómo se nota en el gráfico, la mayor cantidad entregada fue para el Ecuador, esta diferenciación se justifica por los gastos que asumió como Coordinadora Regional del Programa. El Segundo rubro significativo fue para México, oficina que se canalizó recursos para la gestión en Centroamérica (Honduras, Guatemala y Panamá). Cabe resaltar que solo las oficinas de Ecuador y México realizaron cargos por Gastos Generales.

Gráfico No 2

Pais	USD
ECUADOR	1.273.227
BOLÍVIA	347.970,85
PERÚ	182.591,31
MÉXICO	552.524,58
HONDURAS	23.090,68
GUATEMALA	185.436,87
PANAMÁ	63.261,31
COLOMBIA	25.659,38
TOTAL	2.653.762,33

Elaborado por: Deservecorp con datos base de ONU MUJERES

Un detalle de la distribución de los gastos de acuerdo a las diferentes categorías del gasto se grafica a continuación, gráfico que se complementa con la matriz detallada.

Gráfico 3
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR CATEGORÍA



Elaborado por: Deservecorp

En lo referente al trabajo con los gobiernos se nota que es dispar, mientras en Centroamérica se observan ciertas acciones puntuales, en la región Andina el trabajo tuvo mayor eco en Perú. En Ecuador, por la reestructuración de la Función Judicial, el Convenio firmado con la Fiscalía de la Nación, aún se encuentra en ejecución.

Se pueden mencionar los siguientes ejemplos:

- Las estrategias para incidir en política también es una situación diferenciada, en Ecuador es más visible las acciones planteadas y ejecutadas como son la preparación de documentos y todo un proceso de concienciación sobre los temas de justicia indígena, así como el esfuerzo para que sean legalizados a través de una ordenanza como es el caso en Cotacachi.

- Aportes y apoyos en la Ley de deslinde en Perú son iniciativas que el PRI patrocinó a través de las organizaciones nacionales en coordinación con el Ministerio de la Mujer, posicionando el trabajo que hacen organizaciones como: ONAMIAP y ADC.
- En Centroamérica, el apoyo a la CONMAGAXI y las acciones que han servido para la presentación de la iniciativa 4088³¹.

La gestión global del Programa fue eficiente en la medida que afrontó la disminución de los recursos. Existieron sinergias entre los equipos humanos de las contrapartes y ONUMUJERES, expresada en las entrevistas sobre el esfuerzo conjunto que el logro de los proyectos demandaba.

Por otra parte, observamos que la gestión del Programa centralizó las decisiones en Ecuador para Suramérica y la Coordinación en Guatemala para Centroamérica, generando con esto las tardías convocatorias y en la retardación de los financiamientos. Esto se ocasionó por la estructura mínima que tuvo el PRI en los primeros años, lo que generó sobrecarga de trabajo, afectando con ello a la eficiencia.

El seguimiento a la operativización de lo establecido en los Proyectos en general no fue cercano pero, de las entrevistas realizadas y de los informes revisados, podemos indicar que ha existido un grado moderado de seguimiento, conforme la existencia de un mínimo de personal o Talento Humano.

6.4 Sostenibilidad

Los TdR especifican que la sostenibilidad se da cuando los beneficios de la intervención continuarán una vez finalizado el programa. En el caso del PRI, este criterio influye en dos áreas:

- Organizaciones de mujeres sensibilizadas al ejercicio de los derechos de la mujer indígena
- Afianzamiento de alianzas con otros actores institucionales.

Las acciones desarrolladas por el PRI, responden a necesidades estratégicas de las Organizaciones socias, observándose un buen nivel de apropiación de las acciones planteadas. Es un sentir común de las organizaciones que el Programa debe continuar por la especialidad conseguida en la temática.

La mayoría de organizaciones a las que apoyó el Programa en los diferentes países, han desarrollado estrategias de continuidad de las acciones luego de que termine el PRI. Esto se origina porque el PRI se insertó y apoyó iniciativas que ya se venían ejecutando con el apoyo de otras agencias de la ONU y de otras agencias internacionales de cooperación.

³¹ La iniciativa 4088, promueve una modificación al Art. 212 de la Ley Electoral y Partidos Políticos, con el afán de impulsar la participación para cargos de elección de las mujeres, generando igualdad de oportunidades.

El fuerte proceso de fortalecimiento institucional que facilitó el PRI a las organizaciones nacionales, departamentales y locales de mujeres indígenas, son acciones que apoyarán en la consolidación que las organizaciones de mujeres indígenas y garantizarán la sostenibilidad en las acciones realizadas con el PRI. La mejora de capacidades de las organizaciones nacionales permitió un efecto multiplicador, adecuando en algunos casos las capacitaciones y talleres recibidos, acorde a las necesidades y contexto de las organizaciones socias, esta operación posibilitará la continuidad del trabajo a todo nivel.

Facultar a las mujeres y sus organizaciones es de gran valía para el logro de la sostenibilidad. Pero es necesario precisar que se observaron diferentes niveles de apropiación de los procesos, esto tiene mucho que ver con cada contexto, las propuestas de trabajo y los diferentes tipos de conocimiento y los enfoques del Programa en cada país.

La estrategia del PRI, de trabajar mayormente con Organizaciones estructuradas sólidamente, y que éstas a su vez trabajen con sus socias, permitió que se restablezcan lazos de cooperación con las organizaciones de base, de tal forma que el fortalecimiento trató de permear toda la estructura, y así a futuro puedan trabajar conjuntamente en nuevas iniciativas y proyectos.

El efecto logrado con organizaciones socias, es un proceso que deberá ser fortalecido para que la interacción entre el Estado y las Organizaciones indígenas, genere resultados sostenibles.

Las alianzas con el sector gubernamental son aciertos puntuales en los países donde el PRI apoyó a Proyectos diversos, pero las acciones que se emprendan a futuro deben ser más intencionales, asegurándose que los mismos tengan carácter estratégico que garanticen su sostenibilidad.

A nivel general, en las dos Subregiones las organizaciones beneficiadas han demostrado gran compromiso con el Programa y los Proyectos planteados. Sin embargo a nivel de las instituciones estatales no se puede afirmar lo mismo, porque hay gran debilidad institucional a nivel general, que no permite visualizar la sostenibilidad.

6.5 Impacto:

Con base en la aplicación de los métodos cualitativos que se utilizaron: entrevista a profundidad y semiestructurada, grupos focales, entrevistas por skype, análisis de informes para obtención de datos cuantitativos, historias de vida que dieron cuenta de los cambios producidos, visualización de la percepción y opinión de los actores priorizados: grupos de mujeres, donantes, ejecutores, aliados, instituciones públicas, otros actores no relacionados con el Programa y priorizados por el equipo evaluador, se considera que las acciones emprendidas contribuyeron al Objetivo específico y al objetivo general del Programa Regional Indígena.

No es factible realizar un análisis comparativo de los logros obtenidos entre países y regiones, basado en la información obtenida, dado que aunque existió un mismo documento: el PRODOC, que sirvió de base para la intervención de cada país, no existió un marco común de intervención de acuerdo a las entrevistas y los grupos focales realizados.

Un tema importante que se evaluó es la incidencia del Programa sobre la incorporación de derechos de las mujeres indígenas en las políticas públicas de cada país; que reduzcan la discriminación y el racismo y que protejan el ejercicio de sus derechos (tanto individuales como colectivos). También se evaluó el nivel de influencia del Programa en el sistema de Naciones Unidas y en las contrapartes.

Por otro lado, hay que considerar que el énfasis de la intervención del PRI estuvo en Guatemala y Bolivia, por lo que estas intervenciones más concentradas reportan distintos resultados que los logrados en Perú y Panamá. En Ecuador es preciso hacer un análisis particular, dado que las acciones emprendidas en este país han arrojado resultados importantes en cuanto a avances en el posicionamiento de la justicia indígena y el diálogo con la justicia ordinaria.

En relación al nivel de influencia que ha tenido el Programa para la generación y aprobación de políticas, leyes, programas y proyectos que reduzcan la discriminación y el racismo y que protejan el ejercicio de sus derechos (tanto individuales como colectivos) se puede afirmar que en la región centroamericana, como en la andina existen apoyos concretos dirigidos hacia este objetivo, sin embargo, el nivel de incidencia como PRI es mínimo, entre otras razones porque el Programa priorizó como contrapartes, a las organizaciones sociales y a las no gubernamentales, trabajando de forma específica con las organizaciones del estado. Otra razón es que el nivel de concentración de esfuerzos es mayor en procesos de formación y capacitación para el logro del fortalecimiento organizativo.

En esta evaluación no se evidencia que estas iniciativas emprendidas en incidencia política hayan concluido con compromisos nacionales ya formalizados con los derechos humanos de las mujeres indígenas; mención especial merece el trabajo desempeñado en Guatemala en esta temática³² donde sí se verifica el diálogo con los entes gubernamentales que vigilan el cumplimiento de estos derechos.

En relación a la apertura de los entes gubernamentales respecto de la incorporación de los derechos de las mujeres indígenas en políticas, programas y normativas, se verifica la preocupación de los estados sobre todo sobre el problema de la violencia contra las mujeres, no fue evidente sin embargo, que la problemática de los derechos de las mujeres indígenas fueran un tema prioritario de Estado.

³² Para más información, se recomienda ver el informe de país de Guatemala, que hace parte del informe final.

Respecto de la influencia del PRI al interno de ONU-MUJERES y del Sistema de Naciones Unidas, la finalización del Programa coincide con un período de cambio estructural dentro de ONU-MUJERES; en este proceso de transición, las prioridades organizacionales y las restricciones presupuestarias, marcan el paso de la agenda de ONU-MUJERES de cada país; en todos los casos, el posicionamiento del tema está mediado por los cambios.

En relación al Sistema de Naciones Unidas, existió una interacción entre el PRI y varias agencias de Naciones Unidas; en unos casos, el PRI apoyó técnicamente desde el enfoque de derechos de las mujeres indígenas, en otros, recibió el apoyo de las Agencias, que en términos generales valoran el trabajo realizado, no obstante este criterio apreciativo, no es posible identificar que el PRI haya provocado transformaciones profundas sobre la especificidad y el enfoque intercultural al interno ni de ONU-MUJERES ni del Sistema de Naciones Unidas.

El mayor impacto de los Proyectos en las dos subregiones ha sido en las agendas construidas al interior de las organizaciones indígenas específicas y mixtas, en el fortalecimiento organizacional para enfrentar situaciones de violencia y evitar la impunidad.

Los impactos generados por el PRI en los Proyectos financiados, se circunscriben principalmente a aquellos que ejecutan las Organizaciones socias, dentro de sus acciones programáticas. Partir del saber hacer de las organizaciones socias fue crucial en el logro de resultados, ya que el PRI consiguió capitalizar los logros por esta acción estratégica.

Con relación a los impactos, es preciso considerar que se evaluó un Programa que está finalizando y que por tanto no cuenta con toda la información requerida para verificarlos, para estimar los impactos se necesita hacer una evaluación años después de finalizado el programa (si se quiere poner ex-post). Sin embargo, con base en los informes nacionales, es posible indicar que los resultados son diferenciados por país y aún dentro de la misma región.

6.6 Adaptabilidad

En relación a este criterio, se evaluaron las capacidades generadas a todo nivel, (aliados y contrapartes) en función a cómo enfrentar riesgos y problemas para generar capacidades y también del Programa para adaptarse a la realidad de la política pública y del contexto.

Dado que este es un criterio que implica la visualización de los contextos políticos, sociales y culturales nacionales, no es posible realizar un análisis general, en cada país se desarrollaron capacidades de acuerdo al contexto, una muestra de ello son las prioridades establecidas en las agendas centroamericanas, que dan cuenta de esta especificidad.

Los procesos de capacitación también responden a diferencias de contextos nacionales. El eje común giró alrededor de la violencia de género. No obstante fue posible posicionar ciertos temas en unos países y en otros tangencialmente, como ocurrió con la cuestión de la justicia indígena. El abordaje de este tema fue más fuerte en el Ecuador,

que tuvo como sustento a la Constitución de la República de 2008 que garantiza a través del artículo 171 a la justicia indígena. Se ha iniciado un diálogo con la justicia ordinaria.

Cada país tiene un listado de menciones especiales respecto de la temática abordada y los resultados obtenidos³³.

Para la determinación de los temas prioritarios, fue clave tomar en consideración los criterios y la experticia de las contrapartes por un lado y contar con personal indígena del PRI (a nivel de coordinación y apoyo) en cada país, por otro.

Finalmente, en relación a procedimientos administrativos y presupuestarios, aunque todas las contrapartes tuvieron que adaptarse a los formatos de ONU-MUJERES, que tenían un nivel intermedio de complejidad, solo se encontró unos pocos casos en que hubo dificultad para cumplir con este requisito de ONU-MUJERES.

Sin embargo, fue generalizada la queja sobre la oportunidad en la que llegaban los fondos para la ejecución de los proyectos de los países, esta demora significó, por ejemplo en el caso de Ecuador, la suspensión definitiva de las acciones del proyecto ANKISE en que las contrapartes debieron colocar de sus fondos propios para la ejecución de algunas acciones, lo que supuso demora y contratiempos. También ocurrió lo mismo en Guatemala con el Proyecto de Sanación, KAQLA. La centralización de la administración financiera de ONU-MUJERES en México, fue la principal causa de la demora en la entrega de fondos en el caso de Centroamérica.

6.7 Participación y apropiación

Existe un reconocimiento explícito al aporte de ONU-MUJERES en la marcha general del Programa y en el apoyo a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

El equipo evaluador analizó y evaluó el nivel de involucramiento que ha conseguido el Programa en las organizaciones e instituciones contrapartes e interlocutores como positivo. El PRI, que inicia su operación en el 2009, parte de un proceso de consulta con las organizaciones indígenas de la región centroamericana y andina en años anteriores. Los proyectos financiados y apoyados por UNIFEM y ONU-MUJERES contaron por lo tanto con la participación y el compromiso de las Organizaciones para su ejecución. En las dos subregiones se evidencia que hubo disposición para ejecutar los proyectos aprobados, dentro del tiempo planificado y montos señalados.

En relación al seguimiento realizado por las contrapartes a las acciones del PRI o concretamente de los proyectos de ejecución fue variado, en la mayoría de los casos es notorio un nivel de reporte a tiempo; también se hizo evidente que en algunas contrapartes, la calidad del reporte requirió una realimentación por parte de ONU-MUJERES, que causó algunas demoras en la obtención de los fondos para la ejecución o cierre de los proyectos.

³³ Para un listado exhaustivo sobre estas menciones, se recomienda revisar los informes por país.

El PRI apoyó las iniciativas programáticas de las contrapartes, en las que había experticia y conocimiento previo, esto permitió una amplia participación y apropiación de las Organizaciones, por lo que se evidencia que los proyectos financiados incorporaron los planteamientos y sugerencias de las contrapartes y de las/os involucrados en la ejecución.

Las Organizaciones visitadas, tanto en Centroamérica como en la Región Andina se apropiaron de los proyectos y de los resultados que buscaban. Es notoria la respuesta de las Organizaciones que fueron consultadas respecto a la continuidad del proyecto una vez finalizado el apoyo de ONU-MUJERES, las respuestas indican que los proyectos están debidamente institucionalizados en los planes de las Organizaciones y continuarán con apoyo de las propias organizaciones y deseablemente de la cooperación internacional y gobiernos locales.

6.8 Alineamiento

El equipo evaluó el nivel de alineamiento del Programa con los Planes Estratégicos de ONU-MUJERES, y las demandas y necesidades de las mujeres indígenas organizadas y los cambios de contexto de las regiones.

En función de los insumos proporcionados por las Organizaciones indígenas, durante el 2008 y 2009 se realizaron varios estudios de diagnóstico que dan cuenta de la situación de las mujeres indígenas en los países de intervención: estudios sobre discriminación, empoderamiento económico, mecanismos de la mujer en Centroamérica, mecanismos de la mujer en la región andina, participación política de las mujeres indígenas, tierras y territorios, fuentes de financiamiento de cooperación internacional; adicionalmente, se realizaron diferentes encuentros para abordar el estado del arte de la justicia indígena, tema prioritario para las comunidades indígenas en ambas subregiones y que tuvo especial importancia en Ecuador.

En función de las políticas nacionales y locales de cada país, existió alineamiento con los Marcos Constitucionales y Legales de los países, sin embargo es importante destacar que no todos los países se encuentran en el mismo nivel respecto de la determinación de políticas públicas que respeten el ejercicio de derechos tanto individuales como colectivos de las mujeres indígenas.

Los resultados del PRI se enmarcan dentro del Plan Estratégico de ONU-MUJERES, concretamente con las metas:

- 1 de los resultados de desarrollo de ONU-MUJERES: *Liderazgo incrementado de las mujeres y participación en las decisiones que afectan su vida.*
- 2: Incrementado el empoderamiento económico de las mujeres, específicamente de aquellas que están más excluidas.
- 3: Prevención de violencia contra las mujeres y niñas y expandir servicios a las víctimas y sobrevivientes.

- 5: Planificación nacional y procesos presupuestarios promueven una fuerte contabilidad institucional hacia los compromisos para la equidad de género.

Sin embargo, los derechos económicos, entendidos como los bienes sobre los que las mujeres pueden demostrar su propiedad y control no se hacen evidentes. Sin embargo, el PRI trabajó por la inclusión de la equidad de género y etnia, lo que implica generar las bases para el empoderamiento económico.

Respecto de la adaptación del Programa a los contextos políticos y sociales de los países y a la demanda de las Organizaciones Indígenas, en las entrevistas mantenidas, se ha indicado que las contrapartes financiadas por el PRI trabajaron con las bases de las Organizaciones, adaptándose al contexto y a sus agendas programáticas. Sobre las agendas, se evidencia que la metodología de trabajo fue participativa, incluyendo a las mujeres de base en su diseño y concreción.

El hecho de que el Programa no tuviera un marco común explícito de operación, generó que en las subregiones, las acciones se contextualizaran a la realidad de los países, lo que es más evidente en la región centroamericana, dado que la lejanía y autonomía del equipo coordinador en esa subregión, permitió la generación de estrategias y la adecuación de las acciones a las dinámicas nacionales y territoriales.

Para esta contextualización, fue clave contar con el personal indígena coordinando en cada país.

6.9 Innovación en el abordaje y articulación de enfoques

Durante la evaluación se identificaron varios factores que contribuyeron a desarrollar propuestas innovadoras para ejecutar el Programa en las subregiones, visualizando además cómo las innovaciones han significado cambios positivos en la manera de abordar los derechos y enfoque de género de las mujeres indígenas:

En la subregión andina la innovación fue la financiación directa a las organizaciones sociales, implicando cambios positivos en la manera de abordar los derechos y enfoque de género de las mujeres indígenas. Otro factor importante fue el fortalecimiento institucional que permitió eliminar intermediaciones financieras.

Otra innovación fue la ejecución de Proyectos en organizaciones mixtas –de hombres y de mujeres- y en organizaciones específicas de mujeres. Ambas organizaciones han mostrado ventajas y desventajas en el avance de los intereses estratégicos de las mujeres.

La selección del Recurso Humano indígena como un esfuerzo de contextualización para que coordine a nivel Regional y Subregional el PRI, es una de las estrategias que han sido mencionadas como exitosas por parte de varias lideresas de las Organizaciones socias y del personal de otras agencias del Sistema de la ONU.

Identificar contrapartes que se encuentren trabajando los temas de violencia contra la mujer, justicia indígena y derechos, para que en éstos se inserten los Proyectos financiados por el PRI, fue una iniciativa que facilitó para que el Programa se desarrolle sin contratiempos mayores y con mayor efectividad.

La generación de propuestas innovadoras en los enfoques conceptuales generados en el marco del PRI, fueron importantes especialmente en tema del pluralismo jurídico, sobre todo durante el 2011³⁴, año en que se incorpora más personal estratégico en el Programa, que permitió disminuir la carga operativa alta del Programa y generar una mayor conceptualización del mismo.

Finalmente, el financiamiento directo y bajo la administración por parte de ONUMUJERES, permitió financiar iniciativas con diversas contrapartes, esto facilitó la ejecución de acciones; en estas posibilidades de generar financiamiento se observa una innovación administrativa importante.

6.10 Coordinaciones y alianzas

Para evaluar el nivel conseguido por el Programa, se analizó la capacidad de ONU-MUJERES como gestora en cada país, para generar alianzas y asociaciones con otros Programas del SNU y otros organismos de la cooperación internacional e instituciones públicas y, si se han mantenido y formalizado. Se identificó además si las organizaciones de mujeres que han sido priorizadas por ONU-MUJERES han buscado estas alianzas con la finalidad de apalancar recursos, cabildeos, incidencias, reuniones y otras estrategias de empoderamiento.

Se registra coordinación y alianza con el donante AECID en Guatemala, que valora la especialización y la calidad conseguida por ONU-MUJERES en el trabajo y agenda específica con las mujeres indígenas, especialmente en algunos temas considerados clave: la representación política, el modelo de atención en salud y la violencia, lo que es visto como el abordaje de la problemática con un nuevo paradigma, que entre otros aspectos facilita mucho el acercamiento cuando las/os técnicos o gestores que trabajen la temática son indígenas y que no existe un solo modelo de atención a la población indígena, cuestión que se corrobora con la observación de los proyectos por parte del equipo evaluador.

Respecto del sistema de Naciones Unidas, se registra acercamiento con la agencia PNUD, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, UNFPA y con los GTI de Pueblos Indígenas, se ha coordinado y colaborado conjuntamente en los GTI el intercambio de experiencias, se reconoce el aporte del Programa Regional Indígena en el fortalecimiento del liderazgo indígena, complementando acciones con otras agencias de la ONU.

³⁴ Vallejo, Ivette, "Pluralismo jurídico, justicia de género y mujeres indígenas en América Latina: Avances y retos", Documento de Trabajo, Quito, 2011.

A nivel local es notoria la búsqueda de alianzas estratégicas de las contrapartes de ONU-MUJERES, quienes tienen relación con organismos de la cooperación internacional y multilateral³⁵, cabe resaltar que el PRI se sumó a las iniciativas en marcha de las Organizaciones, por lo que los resultados obtenidos no perderán continuidad gracias a las relaciones previas de las organizaciones con la Cooperación Internacional y los Gobiernos Locales.

6.11 Empoderamiento

Para abordar este criterio se deben hacer ciertas precisiones que ayudarán a comprender los beneficios obtenidos y cómo las mujeres indígenas se empoderaron de los procesos así:

Los Proyectos ejecutados por las contrapartes del PRI lo realizaron en el lapso de tres meses a un año, tiempo insuficiente para lograr el empoderamiento, en razón que los procesos de concientización y entendimiento de la realidad con un sentido crítico son colectivos y requieren de más tiempo. Sin embargo, para el sustento de este estudio, se detallarán algunos logros y sus efectos en las organizaciones y las beneficiarias del PRI.

Los esfuerzos realizados para el logro de acuerdos nacionales formalizados en pro de los Derechos Humanos de las mujeres indígenas, tales como la presentación de la iniciativa 4088 que modifica el artículo 212 de la ley electoral y partidos políticos en Guatemala, donde se estipula que “las planillas a puestos de **elección popular** deben incluir de forma alterna a **hombres, mujeres, indígenas y mestizos**” acción que de ser aprobada, añadiría oportunidades para que la mujer indígena sea electa en paridad con los hombres.

En esta evaluación no se evidencia que estas iniciativas hayan concluido con compromisos nacionales ya formalizados con los Derechos Humanos de las mujeres indígenas. Existe la búsqueda de incidencia del Programa en la incorporación de los derechos de las mujeres indígenas en la política y un diálogo con entes gubernamentales que vigilan el cumplimiento de estos derechos.

Los temas de justicia indígena en los Municipios de Totonicapán han revalorizado prácticas culturales que permitirán expandirlas a nivel regional y nacional, así como lograr ahorros significativos al Estado y lograr agilidad en la resolución de casos que ameriten la participación de autoridades ancestrales. Las alcadesas de los 48 municipios fueron empoderadas para el ejercicio exitoso de su gestión y la cobertura mediática ha sido a nivel local y nacional, situación que hace prever que se extienda a otros municipios.

La formación especializada y de post grado que impulsaron organizaciones continentales (FIMI) con el apoyo del PRI, son evidencias de empoderamiento, pues permitió formar nuevos cuadros de lideresas con nuevas competencias sobre el ejercicio de los Derechos Humanos, lucha contra la violencia y Justicia Indígena. Esta iniciativa de educación formal facultará a varias lideresas regionales para que ejerzan su gestión con suficientes elementos técnicos y sean el soporte para la formación de nuevos cuadros.

³⁵ Para un mayor detalle de alianzas, revisar este criterio para cada país.

Se han mejorado los niveles de participación de las organizaciones en los procesos de lucha en contra de la apropiación de la tierra. Las iniciativas impulsadas por los grupos de mujeres indígenas del Perú han permitido una enorme visibilidad a partir de las protestas generadas por el daño ambiental que producen las inversiones nacionales y extranjeras en recursos naturales como la minería y el petróleo. Las movilizaciones han colocado el tema indígena en la agenda pública y, desde las organizaciones indígenas, se ha conformado el llamado Pacto de Unidad, compuesto por la Confederación de Campesinos del Perú (CCP), la Central Nacional Agraria (CNA), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas del Perú y la Organización Nacional de Mujeres andinas y amazónicas del Perú (ONAMIAP).

Los aportes de ONU MUJERES para fortalecer las estructuras orgánicas a nivel local, nacional y regional, han dinamizado la organización comunitaria y han impulsado el desarrollo de nuevas propuestas de lucha en contra de la discriminación y de ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas. Un ejemplo concreto lo observamos en la Comarca Ngäbe Bugle de Panamá, que al lograr su personería jurídica, les permitirá acceder a financiamientos ofrecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Iniciativas como la establecida en Bolivia donde se trabajó un proyecto conjunto entre las mujeres indígenas y originarias de tierras bajas y tierras altas de Bolivia generó el aprendizaje mutuo a través del intercambio de experiencias, en relación a criterios políticos, ideológicos, territoriales, de agenda y de resultados, en el marco del proyecto ejecutado por la CNAMIB-COAMQ, fortaleciendo las capacidades organizativas para el ejercicio de derechos humanos colectivos e individuales, así como el acceso a la justicia e incidencia a las políticas públicas.

Igual situación se observa en el Ecuador, con los procesos de intercambio de experiencias entre las organizaciones indígenas de diferentes nacionalidades, como son los Quichuas del Oriente, Sierra Norte y Saraguro, al abordar los temas de justicia indígena. A lo anterior se puede añadir, que en el proceso de la institucionalización de la propuesta que responde a la demanda de acceso a justicia de las mujeres indígenas de las comunidades, se ejecutó el proyecto del mismo nombre “SUMAK KAUSAIPA KATIKAMACHIK” siendo señales del empoderamiento la alianza estratégica entre el Municipio de Cotacachi, el Comité Central de Mujeres de la UNORCAC y la Asamblea de la Unidad Cantonal, acción que fomentó el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades en el ejercicio de sus derechos colectivos e individuales.

Las organizaciones beneficiarias del PRI manifestaron que los Proyectos trabajados les ha permitido fortalecer sus competencias en el conocimiento de los acuerdos internacionales como el Convenio 169 de la OIT, Derechos Humanos y Justicia indígena. Lo que les permitirá impulsar a las lideresas y miembros de las comunidades a la defensa de los derechos de las mujeres, así como concienciar a las autoridades sobre la pertinencia de impulsar leyes que defiendan los derechos de las mujeres indígenas.

La visibilización de la problemática sobre violencia y discriminación de la mujer indígena ha permitido que se retome el debate en varios países donde el PRI intervino.

Fueron elaboradas participativamente propuestas de ordenanza, reglamentos, agendas planes estratégicos. Iniciativas que fueron canalizadas en torno al análisis de la violencia de las mujeres, derechos humanos y justicia indígena.

7. FACTORES EXTERNOS QUE INFLUYERON EN EL DESARROLLO DEL PRI

Varios factores externos influyeron en el desarrollo del Programa Regional Indígena. Se citan los más importantes:

1. El PRI inició oficialmente sus actividades en el marco de UNIFEM. Pero en los hechos, la implementación del mismo, se realizó en lo posterior y, ya en el contexto de la entidad ONU-MUJERES. En efecto, en julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. Al hacerlo, los Estados Miembros de la ONU dieron un paso histórico en el avance hacia los objetivos de la Organización en materia de igualdad de género y de empoderamiento de la mujer. Su creación fue parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Fusionó y siguió el importante trabajo de cuatro componentes del sistema de la ONU. Las instancias que fusionó fueron la División para el Adelanto de la Mujer (DAW); el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW); la Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género (OSAGI) y; el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Este hecho, concentró múltiples actividades de la entidad e influyó en el desarrollo de los Programas y Proyectos.
2. La crisis mundial del capitalismo, en su fracción financiera y localizada fundamentalmente en Europa, afectó a uno de los principales financiadores del Programa. En efecto, España ha sido fuertemente golpeada por la crisis lo que ha impedido que éste país, continúe financiando la Ayuda Oficial al Desarrollo y a los Objetivos del Milenio (ODM), en sus dimensiones inmediatamente pasadas y del que hacía parte el Programa Regional Indígena. La crisis española impidió la culminación del financiamiento dirigido al PRI. Una expresión de la crisis de la cooperación internacional española al desarrollo ha sido también la lentitud de los desembolsos, tanto como el cumplimiento total de los financiamientos comprometidos (ver cuadro presupuesto vs monto ejecutado).
3. En la mayor parte de los países de la región, sectores del movimiento indígena han sido catalogados, como consecuencia de sus reivindicaciones y demandas, como actores en oposición a los gobiernos respectivos. Por ello, en muchos casos, la protesta indígena ha sido catalogada como contraria a las políticas gubernamentales y,

en muchos casos, se ha criminalizado la protesta. Las expresiones de descontento se han expresado por sendas manifestaciones y marchas nacionales lo que impidió la buena marcha de los Proyectos nacionales y sectoriales.

4. Débil institucionalidad de género e indígena en la mayor parte de los países, lo que impide la formulación de políticas públicas para el sector.
5. Finalmente, lo más importante ha sido la ausencia de una gerencia del Programa que permitiera una coordinación interna y externa al Programa. Cabe señalar que se trató de un Programa extenso en su cobertura, por el número de países y por el número de proyectos y, plural en los financiamientos. También ha sido complejo por el tiempo de duración del mismo, aspecto que se aborda en el siguiente acápite.

8. GESTIÓN DEL PROGRAMA REGIONAL INDÍGENA

La Gerencia Social es la dirección de programas sociales establecido por organizaciones del sector público, internacional o privado, con la finalidad de satisfacer necesidades de los individuos, familias, movimientos sociales y comunidades. Es la forma como se captan, se organizan y utilizan los recursos para lograr los objetivos diseñados por las organizaciones públicas o privadas. Además, implica el uso efectivo y eficaz de los recursos disponibles para obtener los resultados deseados. Otros, definen a la gerencia como la actividad humana que se ocupa de dirigir, administrar y controlar los recursos con la finalidad de alcanzar objetivos.

La dirección de Programas no sólo implica solvencia técnica sino también capacidades políticas en tanto en aquellos, se toman decisiones constantemente. En este sentido el/la gerente decide y definen cursos de acción de manera permanente.

La gerencia tiene la especificidad de que no deviene de su carácter supuestamente público, sino de su objeto de trabajo.

A nuestro entender la gerencia del PRI, tuvo más gerencia política que técnica lo que incidió en los resultados del mismo – Retardo en el inicio del Programa y de los proyectos, retardo en la contratación del personal técnico-, etc. Sus principales problemas estuvieron en la centralización de las decisiones y en la concesión de proyectos en Ecuador, país no considerado prioritario en este Programa, en las tardías convocatorias y en el retraso de los financiamientos. El mérito político deviene en la otorgación de los financiamientos a organizaciones sociales y a organizaciones no gubernamentales sólidas. Hubo un buen liderazgo, pero la planificación y la implementación resultaron insuficientes, tanto como la ejecución presupuestaria, por ejemplo muchos de los proyectos no habían finalizado hasta la conclusión de la presente consultoría, y la baja ejecución presupuestaria en el 2009 y 2010.

El PRI tuvo mucho sentido de oportunidad y visión estratégica en tanto el movimiento indígena, en general, atraviesa un periodo de crecimiento y creciente importancia en el

sistema político regional. Es especialmente relevante el papel de las mujeres indígenas tanto en sus organizaciones específicas de mujeres como en las organizaciones mixtas las que han logrado colocar temas estratégicos en la agenda pública.

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El tema indígena ha sido una preocupación permanente en la agenda de UNIFEM primero y ahora de ONU-MUJERES, en que la entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres ha definido áreas estratégicas en las que se considera a las mujeres indígenas, tales como acciones para combatir la violencia en contra de las mujeres; la paz y la seguridad; el liderazgo y la participación; la planificación y los presupuestos nacionales; el empoderamiento económico y; el cumplimiento del Objetivo 3 de los Objetivos de desarrollo del Milenio. Por ello, la oficina andina ha considerado permanentemente a ese sector social.
2. Otro aspecto de fundamental importancia fue la flexibilidad mostrada a la hora de financiar directamente a organizaciones sociales, algunas todavía no consolidadas y, por tanto, sin el reconocimiento legal de funcionamiento. Se consideró en esos casos, la legitimidad de las organizaciones, antes que su legalidad.
3. La diversidad de financiamientos otorgados permitió mostrar que entre los destinatarios, no se ha podido observar brechas entre la administración y en los resultados de los Proyectos por su origen gubernamental, de las organizaciones sociales; de las organizaciones no Gubernamentales, o; de las internacionales.
4. Por ello, el trabajar con el tema de las mujeres indígenas, hace de ONU-MUJERES, una entidad cualitativamente importante en relación a otras Agencias. ONU-MUJERES tiene la especialización, la experiencia y el compromiso con el sector que le otorga un valor adicional a su intervención.
5. El PRI no arrancó con un marco teórico o una conceptualización relativa a los problemas a abordar. El PRI ya había avanzado en ellas, por más que éstos no tuvieran todavía un carácter preciso y sistemático, pero no se utilizaron los conocimientos adquiridos en el marco del mismo. El marco teórico permite situar al problema dentro de un conjunto de conocimientos, que permita orientar la búsqueda y al trabajo que se emprende, un sistema coordinado y coherente de conceptos, proposiciones y postulados, que permita obtener una visión completa del sistema teórico y del conocimiento científico que se tiene acerca del tema y socializarla entre las y los actores/as. Para esta tarea se supone que se ha realizado la revisión de la literatura e informes de trabajos existentes sobre el tema de intervención, el mismo que deberá ser permanentemente evaluado y enriquecido por los aportes y por los cambios emergentes de la realidad. Hubo y hay dispersión en la comprensión de los derechos, la justicia, la violencia, etc.

6. En su implantación en la región andina y en Mesoamérica, el PRI financió proyectos gubernamentales, de organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y políticas, regionales e internacionales. El financiamiento llegó a instancias nacionales, departamentales y locales, lo que demuestra un pluralismo estratégico por parte de ONU-MUJERES, que fue beneficioso para mostrar la diversidad de entradas al abordar la problemática de las mujeres indígenas en las regiones de intervención.
7. En general, todas las instancias que recibieron financiamientos para ejecutar Proyectos en el marco del PRI, han mostrado un compromiso sostenido por alcanzar los objetivos del sector y de la entidad auspiciante.
8. En los Proyectos financiados en el marco de los objetivos específicos destacan, como se mencionó, aquellos relacionados con el traspaso y fortalecimiento de capacidades, entendidas como competencias en conocimientos, destrezas y habilidades para el ejercicio del liderazgo, el oficio político y el logro de los objetivos planteados.
9. Si bien en el PRODOC se formularon varios objetivos estratégicos y de largo aliento, el PRI priorizó positivamente el fortalecimiento organizativo de las mujeres indígenas en el nivel local, regional, nacional e, incluso internacional.
10. Al margen de la diversidad de las instituciones receptoras y de los montos de financiamientos, en la mayoría de casos hubo disposición para ejecutar los Proyectos aprobados, dentro del tiempo planificado y montos señalados, cumpliendo con el sistema de reportaje de ONU MUJERES. Son casos puntuales los que tuvieron dificultad al no contar con personal especializado en el manejo administrativo contable.
11. Las acciones realizadas en el marco de los Proyectos financiados, fueron pertinentes a las necesidades de las organizaciones e instituciones tanto como de los sectores involucrados, aunque, por razones ajenas al funcionamiento de la entidad, hubo limitaciones en la entrega oportuna de los recursos por parte de ONU MUJERES. Esta fue una queja generalizada.
12. El PRI se ejecutó en la transición de UNIFEM a ONU-MUJERES. Todavía no hay una exacta percepción de las áreas focales definidas a partir de la reestructura de ONU-MUJERES, por lo que se perciben dudas sobre el nuevo modelo de gestión que se está implementando.

13. La mayor parte de los Proyectos, tienen conocimiento parcial del cierre del PRI y de las limitaciones en el financiamiento posterior. Todos los Proyectos mantienen expectativas sobre la continuidad del mismo.
14. Asimismo, la información contenida en los informes presupuestarios y de desembolsos indica que hay gastos pendientes de realizar por lo que a nivel de país y región, no es posible determinar aún una observación definitiva sobre la relación entre la inversión y los resultados.
15. También existe la observación generalizada de que la estructura operativa sobre la que funcionó el Programa, generó dificultades en la ejecución por la complejidad de los instrumentos administrativos y/o su limitada difusión y explicación.
16. La sostenibilidad de los Proyectos ejecutados a través del nivel de institucionalización de los logros del Programa es más evidente en las organizaciones indígenas socias y en las no gubernamentales, en contraste con el sector público en el que se nota un nivel generalizado de débil institucionalización y ausencia de recursos humanos y financieros.
17. En el trabajo de evaluación se observó que ONU-MUJERES, realiza un trabajo coordinado entre las agencias del sistema de Naciones Unidas en Centro América y más limitado, en la Región Andina.
18. El Programa Regional Indígena se insertó mediante proyectos abiertos a concursos de montos pequeños en las acciones que venían desempeñando las organizaciones o instituciones lo que les permitió y ayudó a complementar otros proyectos anteriores y posteriores. Por ejemplo, los Proyectos Pobreza, Violencia y SEMILLA, en Bolivia que compartieron objetivos en ciertos momentos de la ejecución.
19. El PRI no contó con una base de datos, entendiéndose por aquella, a una colección de información organizada de forma que un programa ordenado pueda seleccionar rápidamente los fragmentos de datos que necesite. Puede ser archivo real, material o, un sistema de archivos electrónico que permita saber de qué realidad o desde dónde se parte, y hacia dónde se dirige el Proceso de Cambio. Se tiene entonces que como no había una línea de base, la evaluación se realizó con indicadores cualitativos.
20. Las organizaciones contrapartes denotan un alto grado de sostenibilidad, como resultado de su experiencia y acciones institucionales propias. A estos procesos también aportó el PRI al igual que a acciones de apalancamiento de nuevos recursos.

21. El Programa se planteó objetivos generales y de largo plazo que no son compatibles con la ejecución de corto plazo, que en los hechos, ocurrió. Los proyectos apoyados se insertan en la ejecución de corto plazo, entre 3 y 12 meses, salvo algunas excepciones. Pese a la brevedad de tiempo en la ejecución, se lograron resultados importantes para el contexto del desarrollo organizacional y/o institucional de las contrapartes.
22. Todos los países involucrados en la presente evaluación han conformado y/o fortalecido escuelas de formación de líderes mujeres indígenas, lo que ha incidido positivamente en la participación y en la representación social y política de las mujeres, lo que permite acciones de mediano y largo plazo y la estructuración de un discurso adecuado al cumplimiento de los objetivos estratégicos de las mujeres indígenas.
23. Las y los representantes entrevistadas/os valoraron la importancia del fortalecimiento a las organizaciones y el inicio de la eliminación de la intermediación de la relación con las mujeres indígenas, mediada generalmente por ONG. Por ello y por otras razones, manifestaron agradecimiento por el apoyo brindado por ONU MUJERES.
24. Se evidencia un nivel de seguimiento de las instituciones socias a las acciones del Programa por parte de ONU-MUJERES. El nivel de seguimiento in situ ha sido limitado, dependiendo de los países, dado el poco personal existente y la cantidad de proyectos, así como la complejidad de los mismos.
25. Por la débil institucionalidad estatal de los países de la región, el PRI, logró poco a la construcción de políticas públicas nacionales en favor de las mujeres indígenas, lo que era uno de los objetivos de la intervención del PRI. El diseño e implantación de políticas públicas dirigidas al sector, sigue siendo una asignatura pendiente.
26. Uno de los resultados esperados y relacionado con el Objetivo “Compromisos nacionales con los derechos humanos de las mujeres indígenas, formalizados en Bolivia, Perú, Panamá, Guatemala, Ecuador y Honduras”, se ha cumplido en tanto todos los países evaluados han aprobado un Plan de Igualdad de Oportunidades, de aplicación diversa aunque en la mayoría de ellos, las actoras indígenas tienen escasa incidencia como sujetas del desarrollo. En el mismo rubro, se puede señalar que en general, los medios de comunicación especialmente locales y, en menor medida los nacionales ejecutan campañas contra la discriminación que viven las mujeres indígenas en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú, y Panamá, como parte del PRI. En cuanto al Resultado 2 –“Las mujeres indígenas tienen mayores recursos, capacidades y voz para asegurar que sus prioridades sean incluidas en las políticas, programas y presupuestos pertinentes en Bolivia, Perú, Guatemala, Panamá, Ecuador y Honduras (igual que el Resultado 6 del SP)”, es relativo. También el

Resultado 3 de que “Los sistemas ancestrales de justicia promueven los derechos de las mujeres indígenas, en particular el derecho a una vida libre de violencia, en Bolivia, Perú, Ecuador, Panamá y Guatemala (véase el Resultado 3 del SP)”, es también muy relativo ya que no es parte de la agenda de las organizaciones. El tema de justicia ha sido escasamente abordado en los Proyectos financiados, a excepción de Ecuador.

Finalmente, el Resultado 4 es el que menos incidencia ha tenido “Las entidades de desarrollo rural tienen mayores recursos, estructuras, procedimientos, incentivos y capacidades para mejorar el acceso de las mujeres indígenas a la tierra y otros recursos económicos en Bolivia, Perú, Panamá, Guatemala y Ecuador”, por la debilidad institucional del sector.

27. Lo anterior es resultado de que en la mayor parte de los países, la institucionalidad indígena y de género son débiles y se debaten en una profunda inestabilidad y ausencia de recursos. En la mayor parte de los casos, esa tarea es asumida por la cooperación internacional bilateral y multilateral la que en actualidad, se encuentra en retiro, especialmente de los países andinos. Por ello, las acciones del Estado en relación al trabajo con mujeres indígenas es muy reciente y se presenta como una oportunidad de incidencia para las Organizaciones de Mujeres Indígenas.
28. Por tanto, en la mayoría de los países, el trabajo para apuntalar las políticas públicas destinadas a empoderar a las mujeres indígenas, a partir de los órganos del Estado Nacional es puntual. Es necesario todavía un enorme trabajo de incidencia y cabildeo para incorporar los intereses estratégicos de las mujeres en la agenda pública y en los presupuestos locales, regionales y nacionales.
29. En la región se observa que existe un intento gubernamental por debilitar a las organizaciones indígenas, en perspectiva de subordinarlas y/o cooptarlas. Se observa una creciente desconfianza mutua entre los actores sociales e institucionales, que frenan el avance del sector en su perspectiva estratégica.
30. Una observación importante es que las mujeres indígenas reconocen que el proceso de participación y empoderamiento es de largo aliento y reconocen los avances. También hay que subrayar que han aprendido a negociar permanentemente con los hombres de sus respectivas organizaciones y con las autoridades de los distintos niveles de gobierno y del Estado.
31. Respecto a los objetivos propiamente planteados en el Programa, se observa que existe una tendencia marcada a invisibilizar la violencia machista en las comunidades de las que provienen y en las organizaciones sociales indígenas.

32. También que la profundización en el abordaje de la Justicia indígena es diferenciada por países, aunque en general, ha sido débil. El tema permanece en la agenda pública constitucional en Bolivia y Ecuador, pero no ha recibido la atención que amerita para su implantación en el ejercicio cotidiano. En el caso de las mujeres, es preciso que el tema de justicia indígena sea específicamente profundizado dado que en la actualidad, los temas relacionados con la vulneración de sus derechos, sigue en la impunidad y en el ámbito privado de las relaciones familiares. En el marco del PRI, los casos trabajados por la justicia indígena están relacionados con los recursos de la comunidad como los conflictos derivados de límites de la tierra, etc.
33. Las organizaciones de mujeres demuestran distinta asunción del tema género dependiendo de su inserción o autonomía con respecto a los hombres en las mismas. Así se tiene que en las organizaciones mixtas las prioridades de las agendas son: tierra y territorio, derechos humanos, educación, salud comunitaria, infraestructura, medio ambiente y recursos naturales. En la Organización específica de mujeres las prioridades son: violencia, salud reproductiva, políticas para las mujeres indígenas. Estas demandas son todavía débiles en las agendas de las instancias gubernamentales.
34. El Programa no realizó una evaluación a medio tiempo, por lo que la presente, se constituye en la única. A ello podría deberse la dispersión de la información y, en algunos casos, contradicciones sobre algunos de los Proyectos.
35. La estructura para la gestión del PRI, fue construyéndose en medida de las necesidades y coyuntura, situación que generó sobrecarga de trabajo, niveles de subejecución, confusión en las líneas de mando y el monitoreo y seguimiento a los Proyectos fue limitado.
36. Finalmente se debe señalar que el Programa tuvo limitaciones y debilidades en la gerencia administrativa y de contenidos del mismo, como se ha señalado en el documento.

RECOMENDACIONES

1. La discriminación y el racismo están presentes en la región al igual que las prácticas patriarcales, pero las mujeres indígenas se encuentran con mejores capacidades para enfrentarlas y avanzar en su agenda estratégica dándole viabilidad y perspectiva de mediano y largo plazo.
2. El liderazgo indígena del Programa fue reconocido por varias instancias como un valor agregado para la ejecución, viéndose como una oportunidad de

institucionalizar esta práctica al interno de ONU-MUJERES. La entidad debe dar continuidad en el tratamiento del tema.

3. El apostar a la formación especializada de mujeres líderes indígenas en temas de teoría, investigación, política y estadística representa un cambio positivo para abordar el enfoque de género y en dotarlas de capacidades políticas y técnicas.
4. Existe la expectativa de continuidad del Programa a nivel de todos las/os socios, por lo que amerita realizar esfuerzos en perspectivas de lograr mayores y mejores financiamientos.
5. Las escuelas de formación de mujeres indígenas en los países de la región aportaron al fortalecimiento de capacidades, incluso en nuevos temas. Es necesario seguir apoyándolas.
6. La memoria del Programa es extensa y de profundidad en contenido, amerita su recuperación y proyección en perspectiva de abordar los nuevos temas emergentes de nuevas situaciones y de la internacionalización creciente de la agenda.
7. La cultura de evaluación en ONU-MUJERES es un reto en proceso de construcción. Es preciso avanzar en su proyección cotidiana, alineándose a la planificación estratégica nacional local y de las organizaciones para generar un sistema de indicadores que sean sujetos de monitoreo y evaluación.
8. Existe la expectativa de continuidad del Programa a nivel de todos las/os socios. La continuidad o discontinuidad, debe ser informada oportunamente.
9. Fomentar la cultura de la coordinación de la institucionalidad gubernamental con las organizaciones sociales y no gubernamentales para enfrentar el problema conjuntamente a través de visiones plurales y concertadas. La experiencia de la región es variada y debe ser estimulada.
10. Una observación generalizada fue la lentitud administrativa y los formatos complicados por parte de ONU-MUJERES, por que debe hacerse una rigurosa revisión de los mismos.

10. LECCIONES APRENDIDAS, MEJORES PRÁCTICAS Y APRENDIZAJES INSTITUCIONALES

En esta sección, el equipo evaluador busca resaltar los logros, aprendizajes, retos y obstáculos que han logrado vencer o todavía enfrentan las organizaciones que hicieron

parte del Programa Regional Indígena a lo largo de la ejecución de sus proyectos, estos aprendizajes buscan guiar hacia nuevas formas de gestión, a la búsqueda de relaciones y redes que impliquen trabajo colectivo y regional que impulse avances en el ejercicio de los derechos humanos y la eliminación de la discriminación y violencia hacia las mujeres indígenas.

- En función del criterio de institucionalización de los logros de Proyecto e incidencia política, en el año 2008, se elaboró el reglamento para la buena convivencia comunitaria “Sumak kawsaipa katikamachik”, elaborado por las mujeres de 43 comunidades indígenas campesinas del cantón Cotacachi.

En la búsqueda de institucionalizar la propuesta que responde a la demanda de acceso a justicia de las mujeres indígenas de las comunidades, se ejecutó el proyecto del mismo nombre “SUMAK KAUSAIPA KATIKAMACHIK” realizándose una alianza estratégica entre el Municipio de Cotacachi, el Comité Central de Mujeres de la UNORCAC y la Asamblea de la Unidad Cantonal, esta alianza buscó además fortalecer las capacidades de las comunidades en el ejercicio de sus derechos colectivos e individuales. Existen varios logros en capacitaciones en justicia indígena, difusión del Reglamento, formación de promotores y elaboración de medios impresos para la promoción, también varios retos en relación a la participación y aceptación del Reglamento.

Destaca de esta experiencia, la creación de una ordenanza municipal para la incorporación del Reglamento de buena convivencia, para todos los habitantes del cantón; institucionalizando esta propuesta y elevándola a Reglamento Local.

Una de las claves de esta experiencia fue la alianza lograda entre la Organización Indígena UNORCAC y el Gobierno Municipal de Cotacachi, que permitió posicionar la importancia del reglamento y elevarlo a Ordenanza.

- En relación al criterio de mejores prácticas de formación para el desarrollo de capacidades regionales y de incidencia política, la experiencia escogida tiene que ver con el fortalecimiento de capacidades en educación formal a través de un diplomado con modalidad *b learning* (presencial y a distancia) para mujeres indígenas de Latinoamérica, y el fortalecimiento de capacidades en investigación y estadística, dos temas claves en la construcción de liderazgo y empoderamiento y que estuvieron alejados del ámbito de formación de las mujeres indígenas.

En esta experiencia, FIMI, red de mujeres indígenas lideresas, con capacidad de articular y trabajar con redes de organizaciones locales, nacionales y regionales, tuvo una importante convocatoria a nivel latinoamericano. Los dos proyectos ejecutados se enfocaron en procesos de formación a nivel regional, generando importantes alianzas con CELADE y CEPAL para mantener un proceso sostenido de capacitación y conformación de un Observatorio de Mujeres Indígenas y un grupo de trabajo que recibe apoyo técnico de manera continua y sistemática.

Lo que destaca de esta experiencia es la búsqueda de procesos de formación sostenidos que culminen con certificaciones de entidades formales como los diplomados, que pueden enriquecer la experiencia y el currículum de las mujeres indígenas y las avala para realizar procesos de investigación comunitaria que sean utilizados para generar información sobre el estado de situación y la incidencia política.

- En relación a criterios políticos, ideológicos, territoriales, de agenda y de resultado, el proyecto ejecutado por la CNAMIB-COAMQ de fortalecimiento de las capacidades organizativas y alianzas entre mujeres indígenas y originarias de tierras bajas y tierras altas de Bolivia, para el ejercicio de derechos humanos colectivos e individuales en el acceso a la justicia y a las políticas públicas, es una experiencia digna de mencionarse ya que articula proyectos de mujeres de diferentes nacionalidades originarias y, por tanto, vincula procesos organizativos diferentes.

Los criterios políticos han permitido que concepciones diversas sobre la visualización del mundo y de la situación y posición de las mujeres en el entorno andino y amazónico, se encuentren en una muestra de respeto a la diferencia, pero al mismo tiempo en la percepción de que los problemas que las aquejan son los mismos.

- Los criterios ideológicos las muestran como coincidentes en su percepción del proceso político boliviano, lo que ha permitido que sus organizaciones matrices - CONAMAQ y CIDOB- actúen conjuntamente en la coyuntura. Inicialmente fueron parte de las bases sociales y políticas del Movimiento al Socialismo (MAS) y se replegaron de dicho instrumento político para avanzar en acciones de defensa de la tierra y el territorio, a través de las sucesivas marchas en defensa del TIPNIS.
- Los criterios territoriales, muestran que ambas organizaciones trabajan en la casi totalidad del país ya que abarcan 7 de 9 departamentos del país –excepto Oruro y Potosí-. Son organizaciones cuya legitimidad no está en discusión.

- Los criterios de agenda común, las muestra como organizaciones con una visión coincidente respecto a la discriminación que sufren las mujeres indígenas. Todo ello, pese a que la una sostiene la complementariedad de opuestos como visión y la otra la necesidad de otorgar márgenes de autonomía a las mujeres; una es organización mixta y la otra autónoma, una es más rural que la otra, etc. Las diferencias no son obstáculo para la construcción de una agenda común y el aprendizaje permanente en una relación de interculturalidad.
- Los criterios de resultado son también importantes. Todo parece indicar que es el Proyecto que más actividades ha realizado y a lo largo del país. Por la calidad de sus reflexiones y de los recursos humanos –eventuales- con los que contó, todo parece indicar que los impactos se sentirán en el corto plazo.

Se visualiza la importancia de contar con una gerencia estratégica, con capacidad de conducir y guiar al equipo hacia un objetivo común, la dirección de Programas de desarrollo implica solvencia técnica y capacidad política en un ámbito de toma de decisiones constante ante realidades dinámicas. En este sentido la/el gerente decide y define cursos de acción de manera permanente.

La construcción de un Proyecto y Programa debe considerar todos los elementos que le permitan ser exitoso, más aún si se trata de un contexto regional. Aspectos como estructura, líneas de comunicación, funciones del personal, instructivos, presupuestos, cronogramas, manuales y sistemas operativos deben ser visualizados al momento de planificar el Proyecto y/o Programa.

BIBLIOGRAFÍA

ACPDC, (Asociación Concejo pro Desarrollo Comunitario) “Plan de Acompañamiento a Mujeres Autoridades Indígenas de los 48 cantones”, Observatorio de Salud Sexual y reproductiva (OSAR), Totonicapán 2012. (Guatemala).

Acta de Acuerdos con los sectores en la reunión de trabajo Poder ejecutivo y organizaciones indígenas de la selva central. Satipo, 24 febrero 2012. (Perú).

AGUINAGA, Margarita, Experiencias de Empoderamiento Económico de Mujeres Indígenas, UNIFEM, 2008.(Guatemala).

Aliaga, María Bastidas y Edgardo Balbín Torres: *Las mujeres y trabajo decente en el Perú.* Lima, Esquema ediciones, 2011.(Perú).

ASOCIACION IXMUKANE – ONU MUJERES “Diagnóstico Situación de 9 Centros de atención permanente en Centros de Salud y 3 Hospitales del Departamento del Quiché. Escuela de Formación Política de Ixmucane. Guatemala, 2011

ASOCIACION IXMUKANE “Agenda departamental De las mujeres del departamento del Quiché 2011 – 2015. Escuela de Formación Política de Ixmucane, Guatemala, Ediciones Maya Na’oj, 2011.

Atlas de Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio, PNUD, 2010.

Ardaya, Gloria, “Mujeres indígenas en Bolivia. Algunas tensiones creativas”, La Paz-Madrid, CIDES-UMSA, Dossier Warmi Mujeres, 2012. (Bolivia).

Asociación de Desarrollo Comunal (ADC): *WARMI ¡Promoviendo el liderazgo y empoderamiento de las mujeres indígenas!* Boletín N°1, Lima, UNIFEM, abril 2010.

Asociación de Desarrollo Comunal (ADC): *Todas podemos ser dirigentes, pero es conveniente tener y desarrollar algunas cualidades... ¿Qué cualidades?* Cartilla, Lima y Huacho, UNIFEM.

Asociación de Desarrollo Comunal (ADC): *Conozcamos el Convenio 169 de la OIT.* Cartilla de información y sensibilización, Lima, Huacho y Cuzco, UNIFEM.

Asociación de Desarrollo Comunal (ADC): *Proyecto mujer indígena empoderamiento y desarrollo local, Principales resultados.* Cartilla del proyecto, Lima Huacho, UNIFEM.

Asociación de Desarrollo Comunal (ADC): *Proyecto mujer indígena empoderamiento y desarrollo local, Informativo sobre el proyecto.* Cartilla del proyecto, Lima Huacho, UNIFEM.

Asociación de Desarrollo Comunal (ADC): *Plataforma de las mujeres indígenas de Canchis.* Lima, Cartilla informativa, UNIFEM.

Asociación de Desarrollo Comunal (ADC): *IGUALDAD en el TRABAJO para la MUJER peruana.* Lima, Cartilla informativa, UNIFEM.

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP): *La mujer amazónica fortaleciendo el futuro. Memoria del Programa Mujer Indígena (2000-2005)*. Lima, A'Lautrec S.A.C., GTZ, septiembre 2006.

Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP). Cartilla informativa sobre proyectos, Lima.

Banco Mundial en IDH 2011.(Panamá).

Centro de Documentación, Investigación e Información de los pueblos Indígenas: Informativo. www.docip.org, Ginebra, mayo-julio 2012.(Perú).

CDIMA-ONU-MUJERES: La justicia comunitaria desde la perspectiva de género en comunidades aymaras del altiplano boliviano, La Paz, MundiPress, 2011.(Bolivia).

CDIMA-Womankind Tipos y formas de violencia que viven las mujeres en el municipio de Mocomoco, La Paz, Mundi Press, 2011. (Bolivia).

CDIMA: Mujeres aymaras en las nuevas tecnologías de información y comunicación, La paz, Central Gráfica, 2011.(Bolivia).

CODISRA - ONUMUJERES “Protocolo y Ruta de Atención de Casos por Discriminación” , Guatemala documento borrador, 2012. (Guatemala).

CONAMUIP, *Agenda Política de las Mujeres Indígenas de Panamá 2012-2016*

Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI): *Agua y Minería en el Perú en un contexto de Cambio Climático, Casos de proyectos mineros en cabeceras de cuenca*. Lima, Gráfica M&L Perú, 2011.

Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI): *Análisis de la situación nacional y propuestas desde la CONACAMI frente al cambio climático*. Lima, diciembre 2011.

Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI): *La invasión de nuestros territorios: expansión de las concesiones mineras en el Perú*. Lima, Gráfica M&L Perú.

Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), Confederación Nacional Agraria (CNA) y Confederación Campesina del Perú (CCP): *Perú: Informe alternativo 2011, sobre el cumplimiento del convenio 169 OIT para comunidades afectadas por la minería, Resumen simplificado*. Lima, OIT, 2011

Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI) y Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP): “Agenda Nacional de Mujeres Indígenas Andinas Amazónicas”. Oxfam, Septiembre 2010. (Perú).

Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI): *Criminalización de la protesta social ¿Cómo debemos actuar?* Lima, Gráfica M&L Perú.

Conexión .Fondo de emancipación: Indicadores nacionales 2010, La Paz, Serie Bolivianas en cifras, 2010.(Bolivia).

Construir: Diálogo intercultural. Construyendo la justicia plural. Manual de Trabajo, La Paz, Fundación Construir, 2012. (Bolivia).

CORECAMI (Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería) de la Cuenca Huara-Oyón: “La cuna del arpa” Revista institucional Edición N°01. Oyón, Gráfica M&L Perú, enero 2012.(Perú).

Coordinadora de la Mujer: “Cartas orgánicas municipales y estatutos de las autonomías indígenas originario campesino con enfoque de género y derechos de las mujeres”, Boletín, reimpresión 2012.(Bolivia).

Cunningham, Myrna, Choque María Eugenia, Mairena Araúz Dennis, Ventura, Deimy, Serie Mujeres Indígenas y Derechos tomo 1, UNIFEM, Ecuador, 2009.(Guatemala).
Cunningham, Myrna, “Discriminación y racismo”, UNIFEM, 2009.(Panamá).

Equipo Bolivia Proinexa: “Estudio de casos de impunidad en el acceso a la justicia de mujeres de la provincia Abel Iturralde afectada por la violencia de género”, La Paz, Informe Final, 2012.(Bolivia).

Estado Plurinacional de Bolivia Acceso de las mujeres a la tenencia, uso y aprovechamiento de la tierra y el territorio. Tierras bajas, La Paz, UNIFEM, Tower Editorial, 2010.

FIMI, Primer documento de ampliación del análisis de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing+15 en el 2009. (Guatemala).

Foro Plurinacional de Pueblo y Nacionalidades: Ruta Gastronómica Qhapaq Ñan. Lima-Cusco-Ayacucho-Huancavelica-Junín-Cerro de Pasco, Agosto-Septiembre 2011; República del Ecuador, CHIRAPAQ, KAMAQ, ONAMIAP, Municipalidad Distrital de Huayllay y Municipalidad Provincial de Oyon, UNIFEM Documento del proyecto. (Perú).

Gobierno Regional de Loreto: Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2010 – 2015. Lima, AECID, Sonimágenes del Perú, 2011.

Gobierno Regional de Piura: *Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2009-2012*. Lima, AECID, Sonimágenes del Perú, 2011.

Hartill, Adrián et al: *Nuestras voces. Manual de capacitación en vocería para mujeres indígenas*. Lima, ONAMIAP y ONU MUJERES, 2011.

Henríquez Ayín, Narda: *Cuestiones de Género y poder en el conflicto armado en el Perú*. Lima, GMC Digital S.A.C., 2006.

Informe balance: *Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. Ley N°28983, Periodo 2007-2011. (Perú).

Informe de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, PNUD, 2010.(Panamá).

Informe de Desarrollo Humano de Panamá 2007-2008, *Institucionalidad para el Desarrollo Humano*, PNUD, 2008

INAMU, Normativa Nacional e Internacional para el Adelanto de las Mujeres”, INAMU, 2011(Panamá).

INAMU, “Empoderamiento Económico y Liderazgo de la Mujer Rural”, INAMU, Panama 2012.

IWGIA: El mundo indígena 2011, Copenhague, Tarea Asociación Gráfica Educativa, Lima, 2011 (Bolivia).

López, Florinda, “Diagnóstico sobre mujeres indígenas, tierras y territorios”. UNIFEM, 2009(Panamá).

MAJAWIL Q’ij “la Voz y la Experiencia de las Mujeres en Majawil Q’ij”, Guatemala, Iximulew, 2010

Melgar, Tania: Detrás del cristal con que se mira Mujeres trinitarias. Órdenes normativos e interlegalidad, Coordinadora de la Mujer, La Paz, Sagitario, 2009.(Bolivia).

Melgar, Tania: Detrás del cristal con que se mira Mujeres sirionó, órdenes normativos e interlegalidad, Coordinadora de la Mujer, Beni, Scorpion, 2009.(Bolivia).

Melgar, Tania: Detrás del cristal con que se mira mujeres chimane, órdenes normativos e interlegalidad, Coordinadora de la Mujer, Beni, Sagitario, 2009.(Bolivia).

Memoria Taller Nacional: “*Las voces de las mujeres en el proceso de la consulta previa*”. Lima, ONU MUJERES y OIT, enero 2012.(Perú).

Montaño, Julieta: *Violencia sexual e impunidad en Cochabamba*

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL DE GUATEMALA” Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad en Guatemala, Acuerdo Ministerial No. 1632 -2009 y reglamento Interno de la Unidad, Guatemala , MSPAS, 2011

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Perú: El Mundo se escribe y habla en femenino y en masculino, Guía para el uso del lenguaje inclusivo. Lima, AECID, Luis Cándor Tejada, 2011.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Perú: *Pautas sobre marketing político para mujeres autoridades en gobiernos regionales y locales*. Documento de trabajo, Lima, AECID, International IDEA, Industrias Gráficas Ausangata S.A.C., 2011

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Perú: *El Mundo se escribe y habla en femenino y en masculino, Guía para el uso del lenguaje inclusivo*. Lima, AECID, Luis Condor Tejada, 2011. (Perú).

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Perú: *Pautas sobre marketing político para mujeres autoridades en gobiernos regionales y locales*. Documento de trabajo, Lima, AECID, International IDEA, Industrias Gráficas Ausangata S.A.C., 2011 (Perú).

Montalvo Reinoso, Rosa: ONAMIAP - *Plan estratégico 2010-2015*. Lima, ONAMIAP, Foro Internacional de Mujeres Indígenas y UNFPA LACRO, mayo 2011.

MOLOJ- ONU MUJERES “ La Búsqueda de las Transformaciones del Estado Guatemalteco – Experiencia Legislativa Otilia Lux de Coti” Guatemala , Ediciones Maya Na ‘oj, 2012 (Guatemala).

MUJERES MAYA KAQLA, “Caminos para la plenitud de las Mujeres Maya y Nuestros Pueblos”, Guatemala, Maya Diversa Ediciones, 2010

MUJERES MAYA KAQLA – HIVOS, “ La Palabra y sentir de las Mujeres Mayas Kaqla”, Guatemala, Cholsamaj, 2010 (Guatemala).

MUJERES MAYA KAQLA “TRAMAS Y TRASCENDENCIAS Reconstruyendo historias con nuestras abuelas y madres”, Guatemala, Magna Terra editores S.A, 2011

NACIONES UNIDAS – DERECHOS HUMANOS “Cuadro comparativo entre el Convenio 169 de la OIT y La Declaración de Naciones Unidas sobre Derecho de los Pueblos Indígenas”, ediciones Jorge Arana, 2008. (Guatemala).

NACIONES UNIDAS “Directrices sobre las cuestiones relativas a los Pueblos Indígenas””, Génova UN, 2009 (Guatemala).

Nina Huaracho, Filomena: *Detrás del cristal con que se mira: Mujeres del altiplano, Órdenes normativos e interlegalidad*, Coordinadora de la Mujer, La Paz, Scorpion, 2011. (Bolivia).

Nostas Ardaya, Mercedes y Sanabria Salmón, Carmen Elena (Coinvestigadoras): *Detrás del cristal con que se mira. Órdenes normativos e interlegalidad. Mujeres quechuas aymaras sirionó trinitarias chimanechiquitanas ayoreas*, La Paz, Scorpion, 2011.(Bolivia).

Nostas Ardaya, Mercedes y Sanabria Salmón, Carmen Elena: *Detrás del cristal con que se mira. Órdenes normativos e interlegalidad. Mujeres ayoredie*, Santa Cruz, Scorpion, 2009. (Bolivia) , Cochabamba, Oficina Jurídica de la Mujer-Conexión, Editora HP, 2012.

Observatorio de Equidad de Género: “Presupuestos sensibles al género. Análisis d presupuestos municipales 2007 , IV Reporte, Cochabamba, 2009.(Bolivia).

OIT: “Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre e Convenio 169 de la OIT”, PRO 169,2009.(Bolivia).

ONU, *Diagnóstico sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en América Central*, 2011.(Panamá).

ONU MUJERES, Fact sheet del Proyecto, ONU-MUJERES, Diciembre 2011 (Guatemala).

ONU MUJERES “El Progreso de las Mujeres en el Mundo EN BUSCA DE LA JUSTICIA”, New York, Consolidated Graphics, 2011 (Guatemala).

ONU MUJERES “Derechos de las Mujeres y los Pueblos Indígenas”, Guatemala, 2012

ONU MUJERES, “Derechos de las Mujeres y Pueblos Indígenas”, instrumentos Internacionales, 2012 (Panamá).

ONU MUJERES “El Progreso de las Mujeres en el mundo, En busca de la Justicia”, Consolidated Graphics, 2011 (Panamá).

ONU MUJERES – ODHAG “Situación de la violencia en el Municipio de Totonicapán – Informe de Sondeo”, Guatemala, 2011

ONU Derechos Humanos, “La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas”, 2009 (Panamá).

ONU Derechos Humanos, “Cuadro Comparativo entre el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas” Impresiones Jecicos, Panamá 2008

Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. Lima, agosto 2012

Pati, Pelagio: “Desde las mujeres aymaras para naciones originarias”, La Paz, CDIMA, 2009. Prodoc, 2009, UNIFEM Documento del Proyecto. (Bolivia).

PNUD “Informe de Desarrollo Humano 2011, Sostenibilidad y Equidad” PNUD, México 2011

PNUD “ Guatemala: ¿ Un país de oportunidades para la juventud? INFORME DE DESARROLLO HUMANO 2011 -2012

Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, Clínica Jurídica de Acciones de Interés Público: Sección de litigio estratégico en Derechos Indígenas. Boletín Año I N°1, Lima, julio 2012. (Perú).

Programa Regional ComVoMujer – Combatir la Violencia contra la Mujer en Latino América: Violencia contra la mujer. Documento y folleto del proyecto para combatir la violencia contra la mujer indígena y rural, Eschborn, GTZ, noviembre 2009. (Perú).

Programa Regional ComVoMujer – Combatir la Violencia contra la Mujer en Latino América: ¡Combatir la violencia contra las mujeres es también un asunto empresarial!, Marco conceptual. Lima, GIZ, Editorial y Gráfica EBRA E.I.R.L., mayo 2011. (Perú).

Programa Regional ComVoMujer – Combatir la Violencia contra la Mujer en Latino América: Criterios para una empresa segura. Lima, GIZ, octubre 2011. (Perú).

Programa Regional ComVoMujer – Combatir la Violencia contra la Mujer en Latino América: La violencia contra las mujeres en latinoamericana. Femicidio/feminicidio: Una muerte anunciada. Boletín, Lima, GIZ, noviembre 2011. (Perú).

Programa Regional ComVoMujer – Combatir la Violencia contra la Mujer en Latino América: La violencia contra las mujeres en latinoamericana. Énfasis en: situación de las mujeres indígenas, hechos – datos – realidades. Boletín, Lima, GIZ, agosto 2012. (Perú)

República de Bolivia: Nueva Constitución Política del Estado, La Paz, 2009.

Sanabria Salmón, Carmen Elena y Nostas Ardaya, Mercedes: Detrás del cristal con que se mira: Mujeres chiquitanas, órdenes normativos e interlegalidad, Coordinadora de la Mujer, Santa Cruz, Scorpion, 2011. (Bolivia).

Secretaría de la Mujer de CONACAMI: Sistematización de la Capacidad Organizativa y de Respuesta en la Formulación del PEI 2010-2014. Documento de trabajo, ONU MUJERES, julio 2011. (Perú)

TIU ROMEO "La fundamentación y conceptualización del sistema de justicia ancestral de los pueblos indígenas de Guatemala, Panamá y México, Guatemala, 2010

Yrigoyen Fajardo, Raquel Z: Pueblos Indígenas Constituciones y Reformas Políticas en América Latina. Lima, Editorial Gráfica Kuarto, septiembre 2010. (Perú).

Dueñas de nuestra vida, dueñas de nuestra tierra. Mujeres indígena originario campesinas y derecho a la tierra, La Paz, Scorpion, 2010.

Zabala Canedo, María Lourdes: Detrás del cristal con que se mira. Mujeres en Cochabamba, órdenes normativos e interlegalidad. Cochabamba, Scorpion, 2011. (Bolivia).