



Participación de las mujeres en procesos de diálogo para resolver conflictos sociales

Informe Defensorial N° 185



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima 1, Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, diciembre de 2020

Este Informe Defensorial ha sido elaborado por un equipo dirigido por el Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, Rolando Luque Mogrovejo, e integrado por los comisionados Luis Alvarado Zavala, Yesenia Martinez Calle y Katrina Cyr (asesora de investigación del Servicio Universitario Mundial de Canadá - SUMC); y la contribución del consultor Iván Ormachea Choque.

La presente publicación se realizó con el auspicio de la fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios.

ÍNDICE

Prólogo.....	6
Introducción.....	8
Capítulo 1.....	11
Marco teórico y normativo de la investigación.....	11
1.1. La conflictividad social y los espacios de diálogo.....	11
1.2. Las mujeres como actores dentro del conflicto social	13
1.2.1. Los actores en los conflictos y su participación en el diálogo.....	13
1.2.2. La mujer como actor en el diálogo para resolver conflictos	14
1.2.3. Situación de las mujeres en el conflicto social	15
1.3. La igualdad de oportunidades y la violencia sistémica hacia la mujer	18
1.3.1. La política de igualdad de oportunidades.....	18
1.3.2. La violencia de género: la exclusión de la mujer como forma de violencia cultural	22
1.4. Género, sistema de género y enfoque de género para comprender las desigualdades	23
1.4.1. Género y sistema de género.....	23
1.4.2. La transversalización del enfoque de género.....	24
1.4.3. Interseccionalidad.....	26
1.5. Dinámicas del poder	27
1.6. Participación política de las mujeres en el Perú.....	28
1.6.1. La participación de las mujeres en el espacio público.....	28
1.6.2. La política de cuotas y otras acciones afirmativas	29
1.6.4. Barreras y brechas en la participación de las mujeres en espacios de decisión	33
1.6.5. Brechas asociadas a la baja participación de las mujeres en espacios de decisión	35
1.7. Una mirada interseccional de lo indígena	36
1.7.1. Participación de las mujeres indígenas en espacios de decisión	36
Capítulo 2.....	39
Participación (presencia y representación): resultados de la investigación.....	39
2.1 Metodología.....	39
2.2 Presencia personal de mujeres en espacios de diálogo: sistematización de actas de mesas de diálogo.....	42
2.2.1 Cifras generales	42
2.2.2 Información organizada por actor e institución que representan	42
2.2.3 Presencia de mujeres de comunidades campesinas o nativas en procesos de diálogo derivados de conflictos sociales	44

2.2.4	Información organizada por actividades asociadas a la agenda del diálogo	44
2.2.5	Información organizada por empresas.....	45
2.2.6	Información organizada por sexo de la persona facilitadora	46
2.2.7	Información organizada por ubicación del caso y de la reunión	46
2.2.8	Participación de las mujeres en instituciones públicas y organizaciones de la sociedad	49
2.2.9	Resumen de los datos recogidos sobre presencia personal de mujeres en espacios de diálogo	55
2.3	Representación de las mujeres en los espacios de diálogo	55
2.3.1	Calidad de participación de las mujeres.....	56
2.3.2	Aspectos cualitativos del aporte de las mujeres a los procesos de diálogo	57
2.3.3	Actitudes dialogantes y conflictivas.....	59
2.3.4	Comentarios finales sobre la representación de las mujeres en los espacios de diálogo	61
Capítulo 3: Las causas de la subrepresentación femenina en las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales		
3.1.	Los roles de género y la alta concentración de hombres en los espacios previos a las mesas de diálogo	62
3.1.1.	El bajo liderazgo femenino en el proceso de selección de participantes	62
3.1.2.	Baja concentración de mujeres en las actividades económicas previas a las mesas de diálogo	65
3.2	Las mujeres negocian su participación en los espacios públicos en busca de su normalización	67
3.2.2	Convencerse a sí misma	68
3.2.3	Convencer a la pareja y a la familia	69
3.2.4	Pruebas de capacidad en el ámbito público en general	71
3.2.5	Pruebas de capacidad en los mismos espacios de diálogo	72
3.3	. La falta de adaptación del espacio de diálogo a sus participantes impacta en mujeres de zonas rurales y mujeres indígenas.....	74
3.3.1	Las brechas de educación y de información	75
3.3.2	Ubicación de las reuniones de mesas de diálogo	76
3.3.3	Monolingüismo e interpretación	77
3.4.	Sostenimiento de los desequilibrios de poder basados en el sistema de género imperante	79
3.4.1.	La necesidad de empoderarse a sí mismas y ser empoderadas por los demás	79
3.4.2.	La mesa de diálogo entendida como un espacio de tensiones múltiples	80
3.4.3.	Las disputas de poder por el control de las mesas de diálogo y su efecto en las manifestaciones de discriminación	80

3.4.4. Organizar los espacios de diálogo para compensar los desequilibrios ..	82
3.5. El Estado no realiza acciones efectivas para promover la presencia y representación de las mujeres en espacios de diálogo	84
Conclusiones.....	88
Recomendaciones.....	95

PRÓLOGO

La Defensoría del Pueblo demostró desde el primer día de su entrada en funciones en 1996, una preocupación especial por los derechos de las mujeres en nuestro país. Convencida de la injusta situación de postergación, desigualdad en el trato, y los enormes riesgos a los que estaban expuestas en su salud y su vida, la institución se abocó a temas como la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos, violencia sexual, derechos políticos, entre otros.

Pero han sido los miles de feminicidios los que han disparado las alarmas sobre las perversas condiciones en que desarrollan sus vidas las mujeres. Acechadas permanentemente por expresiones de supremacía del poder masculino, capaces de llegar hasta la apropiación de sus vidas y sus libertades; cosificadas hasta la indignidad; víctimas de enañamiento contumaz y de operaciones de intimidación y terror. Frente a estas circunstancias, desde esta gestión, multiplicamos las acciones de defensa de las mujeres a fin de que el Estado cumpla con sus obligaciones, a la par que sacudíamos la conciencia de la sociedad para que organizara su propia defensa.

Pese a los esfuerzos desplegados y a los importantes avances normativos logrados en las últimas décadas, no se puede decir que la mayoría de las mujeres en el Perú vive segura o dignamente tratada. El objetivo 5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se propone, “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”. Y sostiene, además, que la igualdad de género “no es solo un derecho fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible”. Se deja, así, constancia de la violencia que anida en la raíz de las relaciones entre hombres y mujeres. Un tipo de constatación indispensable para el avance de las políticas en esta materia. Por muchos años y aún hoy, la indiferencia frente a la discriminación a las mujeres se constituye en la barrera más difícil de superar. Si no vemos y comprendemos los problemas, si las mujeres no ocupan un espacio central y son objeto de persistente atención, nada cambiará sustantivamente.

Se necesitan acciones inmediatas y urgentes, no cabe duda, pero estas se diluirán si no hay una estrategia orientada a profundizar en los cambios y a garantizar su permanencia en el tiempo. La violencia cultural no es fácil de erradicar, se asienta en lo más hondo de la consciencia del sujeto desde donde digita su forma de pensar y de actuar. Se requiere, por tanto, ganar palmo a palmo en los diversos frentes: la familia, la actividad política, el mundo laboral, la formación educativa, el cuidado de su salud, etc. Uno de estos espacios, detectado a partir de nuestro trabajo en la conflictividad social, es el de los procesos de diálogo para resolver casos de conflicto social.

Estos espacios constituidos por la voluntad de las partes, están integrados por personas que ostentan determinados cargos en el Estado o por sus representantes; por directivos de empresas, y por dirigentes de organizaciones sociales que actúan en nombre de comunidades, pueblos indígenas, sindicatos, federaciones, asociaciones, frentes de defensa, organizaciones no gubernamentales, etc. ¿Cuánta presencia y representación tienen las mujeres en las mesas de diálogo en las que se tratan asuntos que les conciernen directamente? ¿Qué les hace pensar a los hombres que el poder

hegemónico que exhiben es irremplazable y conveniente para todos? ¿Qué relación existe entre la presencia disminuida de las mujeres en los procesos de diálogo, y las agendas que se tratan, o la forma cómo las partes abordan el conflicto, o la manera de dialogar, o las relaciones de poder entre hombres y mujeres establecidas en las organizaciones de las que provienen?

Estas y otras preguntas nos hicimos al iniciar esta investigación, y cuyas respuestas presentamos ahora en el informe, “Participación de las mujeres en procesos de diálogo para resolver conflictos sociales”. Los resultados son altamente preocupantes y confirman la dimensión del desafío que aún tenemos por delante. Solo el 17.3% de los participantes en las mesas de diálogo son mujeres. Y allí donde logran estar presentes, su voz no es escuchada. Sabemos que mientras más antigua sea la desigualdad, más asentada está en la sociedad y más indiferente es el sujeto frente a sus nocivas consecuencias. Se convierte en una más de las costumbres sociales que no se discuten porque vienen avaladas por el peso de la historia y porque las perjudicadas no tienen los recursos para hacerlo sentir.

Nos hemos propuesto generar esos recursos de defensa, fortaleciendo la voz y la acción de las mujeres en estos espacios, porque las necesitamos y porque los grandes cambios se juegan en todos los terrenos. Se ha dicho muchas veces que “el destino de las naciones está ligado al estatus de las mujeres”. Nosotros decimos que los problemas del Perú no se pueden resolver sin las mujeres, y que el diálogo será siempre una experiencia incompleta e injusta mientras las mujeres no tengan en él, el lugar que les corresponde y que merecen.

Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo

Introducción

La prevención de conflictos sociales implica disponer con anticipación de información que permita evitar las consecuencias perjudiciales que la violencia genera y, subsecuentemente, construir una realidad que sea satisfactoria para las partes en conflicto y que se inscriba dentro de los principios que sostienen el estado de derecho y la democracia en nuestro país. La prevención, sin embargo, adquiere una dimensión más profunda cuando se dirige hacia estructuras sociales o políticas, a mentalidades y costumbres fuertemente arraigadas y que constituyen una barrera que impide el sano despliegue de las potencialidades de las personas.

En esta investigación confluyen dos líneas de trabajo asentadas durante años en la Defensoría del Pueblo: la defensa de los derechos de las mujeres y la prevención de conflictos sociales. Es en las mesas de diálogo donde advertimos que las mujeres como actores específicos en los conflictos sociales y en particular en los procesos de diálogo, no tienen una participación significativa y, por ende, se les priva de influir en las decisiones que allí se tomen, además de reforzar la subestimación de su capacidad y anular la construcción de su propio poder. Una persona o grupo de personas sin poder, no ejercerán nunca a plenitud sus derechos. Entonces, ¿cómo prevenir conflictos sociales si en los procesos de diálogo que diseñamos no están las mujeres? ¿Cuánta legitimidad tiene un espacio que las partes crean por su propia voluntad si no se le da voz a la mitad de la población?

A partir de nuestra propia experiencia de participación en miles de reuniones para tratar conflictos sociales, es que definimos los objetivos de esta investigación empezando por determinar el nivel de presencia de las mujeres en los espacios de diálogo. Una estimación indispensable que nos permitiera responder a la pregunta sobre si están o no están, si hay alguna evidencia o registro de que concurrieron a las reuniones. Enseguida, había que generar información acerca de si esas presencias, aunque minoritarias, se expresaron y dejaron sentada alguna posición, y si hablaron en nombre de sí mismas, es decir, representando los intereses, objetivos e ideas de las mujeres o si lo hicieron en nombre de todos, logrando de este modo un reconocimiento mayor.

A partir de aquí buscamos identificar las barreras que se interponían entre las mujeres y sus derechos a expresarse libremente en un espacio de diálogo, a representar los intereses propios y del conjunto, a tomar decisiones en pie de igualdad con los hombres, a ser oídas con respeto y eventualmente seguidas en aquello que propusieran. Barreras, dicho sea de paso, que se pueden entrever en el tipo de relaciones de poder establecidas históricamente. No es que la posición minoritaria de las mujeres en los procesos de diálogo fuera una extraña excepción, sino que, por el contrario, es consecuencia obvia del lugar que ocupa frente a los hombres, y en una sociedad dominada por el poder masculino.

Debemos reconocer que el análisis de los actores primarios en los conflictos ha estado centrado en la función que cumplen, en algunos antecedentes, en la actitud y la conducta que observan. Pero el género también cuenta en un país en el que se asesina mujeres todos los días o en el que se les sigue pagando menos que a los hombres por el mismo trabajo. Con esta investigación estamos recuperando las particularidades de un actor específico como las mujeres cuya condición social, económica y política las coloca en una posición expectante pero escasamente activa y definitoria respecto de lo que se discute en los procesos de diálogo.

Como es de conocimiento público la Defensoría del Pueblo tiene desde hace dieciséis años un sistema de monitoreo de conflictos sociales y una intensa participación en la gestión de los conflictos y los procesos de diálogo. Todas sus investigaciones se apoyan en fuentes primarias; en este caso, en nuestras observaciones directas, en las carpetas de cada uno de los casos, en las actas de las mesas de diálogo. De todas las actas que fueron revisadas, se seleccionó 505 correspondientes a 120 mesas de diálogo, cuyos datos fueron sistematizados de acuerdo a un conjunto de indicadores.

Asimismo, la Defensoría elaboró y aplicó la ficha denominada “Participación de las mujeres en espacios de diálogo para resolver conflictos sociales”, en 17 reuniones correspondientes a 11 mesas de diálogo. Este instrumento de recojo de información fue llenado por las comisionadas y los comisionados de nuestra institución entre octubre de 2018 y febrero de 2019. Las fichas detallan el número de mujeres participantes según las entidades que representan y recogen información sobre la calidad y el escenario de su participación.

Se procedió, igualmente, a solicitar información al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, al Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, a las oficinas de gestión de conflictos sociales del Ejecutivo y a la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía – SNMPE, a fin de contextualizar la situación de las mujeres en el país. El propósito era tener elementos complementarios que nos indicaran el nivel de poder de las mujeres dentro de las organizaciones a las que están integradas y de qué manera las reglas internas de esas organizaciones influían en su presencia y participación en los procesos de diálogo.

Para los aspectos más cualitativos de la investigación se desarrollaron entrevistas semiestructuradas a 13 mujeres que participaron en una o más mesas de diálogo como representantes de la sociedad, del Estado y de las empresas. Y se realizaron cuatro grupos focales con mujeres que habían participado en procesos de diálogo. En ambos casos, la información que se obtuvo permitió completar nuestra comprensión de los problemas y, sobre todo, sirvió de base a las conclusiones y recomendaciones.

El informe está dividido en tres capítulos. En el Capítulo 1 se desarrolla el *Marco teórico y normativo de la investigación*, a fin de situar una investigación original como esta, dentro de un cuerpo de ideas sostenidas por la Defensoría del Pueblo en relación tanto a los derechos de las mujeres como a la conflictividad social. Y, como corresponde a investigaciones que concluyen con recomendaciones al Estado, resulta indispensable ubicar los problemas tratados dentro del ordenamiento jurídico nacional e internacional.

En el Capítulo 2, denominado *Presencia y participación: resultados de la investigación*, se explica los alcances de una investigación como esta, cuantitativa y cualitativa, y se da cuenta de los resultados obtenidos y de la interpretación de estos. Se distingue dentro de la categoría general de participación, los conceptos de presencia que sirve para denotar cuantitativamente el número y porcentaje de mujeres que acudieron a las reuniones de las mesas de diálogo y cuya presencia fue registrada en algún documento; y el concepto de representación para hacer referencia, cualitativamente, a las intervenciones de las mujeres en dichas reuniones representando una perspectiva propia tanto en los temas de discusión como en la manera de abordarlos.

El Capítulo 3, *Las causas de la subrepresentación femenina en las mesas de diálogo para resolver conflictos*, aborda problemas como los roles de género y la alta concentración de hombres en los espacios previos al diálogo, las formas de negociación de las mujeres para lograr un espacio en las mesas de diálogo, las dificultades de

participación de aquellas que viven en zonas rurales o son indígenas, o los desafíos que se deben asumir desde el estado y la sociedad para empoderarlas y con ello lograr su plena participación en espacios de diálogo.

Como todo problema complejo, históricamente arrastrado hasta el presente y sin remover las causas que lo mantienen vigente, debe ser enfrentado en varios frentes, de modo que el impacto múltiple produzca un cambio cualitativo. Eso es lo que nos proponemos con esta investigación. Queremos poner sobre la mesa un tema no tratado en profundidad hasta ahora y demostrar que los procesos de diálogo en el Perú son también espacios de trato desigual y de consecuencias injustas para las mujeres.

La lucha por la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres también se libra en estos espacios, en los que se trata problemas considerados trascendentes por las organizaciones sociales, y en los que es posible incluir nuevos temas y perspectivas con la participación activa de las mujeres. Pero, sobre todo, porque no debe haber espacio de poder en el que la voz de las mujeres no sea oída. El silencio, la indiferencia, la exclusión menoscaban la dignidad humana y empobrecen los valores de una sociedad.

Capítulo 1

Marco teórico y normativo de la investigación

1.1. La conflictividad social y los espacios de diálogo

1.1.1. La gestión y transformación de conflictos sociales como política pública

En nuestro país no existe un instrumento normativo ni una política pública de gestión y transformación de conflictos sociales enunciada por el Estado de manera explícita en una ley aprobada por el Congreso de la República. No obstante esta limitación, en los hechos ha habido esfuerzos de organización interna en el gobierno central y, en menor medida, en los gobiernos regionales, y prácticamente ninguna capacidad en los gobiernos locales. Para ello se han dictado algunas normas, que si bien han contribuido a ordenar el trabajo, es difícil sostener que se trata de una visión del conflicto social compartida por los tres niveles de gobierno, o de herramientas de monitoreo y análisis, modalidades de intervención, desarrollo de capacidades prácticas para la acción estatal, presencia en el territorio, que permitan funcionar de manera sistémica. La comunicación y coordinación se han visto limitadas, pero, a pesar de ello se notan avances en el reconocimiento de que el diálogo es el mecanismo más importante para gestionar y transformar conflictos sociales. En ese sentido, la Presidencia del Consejo de Ministros, los ministerios y algunos gobiernos regionales fueron incorporando oficinas de gestión de conflictos sociales y formalizándolas en sus reglamentos de organización y funciones (ROF).

En el Informe El Valor del Diálogo¹, la Defensoría del Pueblo analizó de manera detallada el proceso de institucionalización progresiva y poco planificada de capacidades estatales para el abordaje de los conflictos. La experiencia de mayor alcance ha sido la creación en el 2012 de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) de la Presidencia del Consejo de Ministros, transformada cinco años después en la Secretaría de Gestión Social, dependiente junto a otras dos secretarías (Descentralización y Demarcación Territorial) del Viceministerio de Gobernanza Territorial². De igual manera los ministerios y algunos gobiernos regionales fueron asumiendo roles en la gestión de conflictos, de forma diferenciada a la gestión pública. Varias publicaciones de la PCM dan cuenta de esta experiencia³.

En materia de gestión de conflictos sociales, la Presidencia del Consejo de Ministros ha asumido el rol coordinador y articulador de las instituciones públicas del gobierno nacional. Así estuvo expresado en la norma de creación de la ONDS y así se mantiene en el ROF actual que encarga al Viceministerio de Gobernanza Territorial la función de articular las intervenciones del Poder Ejecutivo en el territorio en los tres niveles de gobierno, al ser autoridad en materia de diálogo y concertación social. Y le asigna a la Secretaría de Gestión Social y Diálogo la autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de las materias de prevención, gestión y solución de conflictos sociales.

¹ Defensoría del Pueblo (2017). *Documento Defensorial N° 29: “El valor del diálogo”*, Lima, p.149.

² El Viceministerio y las secretarías fueron creadas con el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

³ Sin agotar lo que se ha escrito al respecto, podemos destacar las siguientes publicaciones: “Institucionalizando el Diálogo a un año de gestión. Experiencias y aportes de la ONDS-PCM 2012-2013” de la Presidencia del Consejo de Ministros; “Institucionalidad para el diálogo y la prevención de Conflictos. El caso peruano”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014); “Diálogo: dos años después. Perú, Estado y conflicto social” de la Presidencia del Consejo de Ministros; “El conflicto social y el diálogo: Enfoques y conceptos. Módulo 1” de la Presidencia del Consejo de Ministros; etc.

Además, desde los “Lineamientos y Estrategias para la gestión de conflictos sociales”⁴, los reportes Willaqniki⁵ y la Directiva N° 001-2017-PCM/DVGT – “Lineamientos de Alerta, Intervención y Seguimiento de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo”⁶ se observa el desarrollo de una propuesta de intervención en conflictos sociales y lineamientos específicos de alcance interno.

No obstante, estos esfuerzos, subsisten limitaciones derivadas de una articulación insuficiente entre las entidades del propio Poder Ejecutivo que tiene efectos en la concepción general sobre la conflictividad social y en la parte operativa de intervención en casos específicos. En su momento se propuso la creación de un sistema de prevención y gestión de conflictos sociales con la finalidad de superar problemas de competencia, así como el diseño de una política pública que orientara la actuación general del Estado en esta materia, pero no prosperó ni en el ejecutivo ni en el congreso.

1.1.2. El diálogo dentro de la política de gestión de conflictos

La Defensoría del Pueblo ha valorado el diálogo por estar intrínsecamente relacionado con el desarrollo de la personalidad y con la dignidad humana. Es un elemento constituyente de la sociedad por su capacidad para vincular a las personas creando sentidos comunes que afianzan sus relaciones. En un nivel político, el diálogo posibilita consensos y convalida principios que vertebran el sistema democrático. El diálogo visto de esta manera es un valor público en sí mismo, pero a la vez es generador de valor público porque a partir de él se alcanzan otros objetivos.

Pero el diálogo tiene una utilidad más específica: resolver conflictos sociales. En este marco, la Defensoría del Pueblo define al diálogo como un “proceso comunicacional en el que dos o más partes en conflicto, de manera directa o asistida, informan, argumentan, debaten, crean opciones, negocian, con la intención de llegar a acuerdos en un espacio ordenado e igualitario.”⁷

En términos regulares las relaciones entre el Estado y la sociedad se establecen mediante procedimientos administrativos y jurisdiccionales o a través de la participación política y ciudadana establecida en normas. Pero las motivaciones que preceden a estas relaciones no toman solo este curso. La sociedad tiene demandas que requieren de espacios de intercambio y deliberación más amplios y flexibles en los que el diálogo es el medio más productivo. Lo es como diálogo político al interior del Congreso de la República, los consejos regionales o concejos municipales, o en el marco del Acuerdo Nacional; o como diálogo creado por normas legales para atender ciertos temas como, por ejemplo, la consulta previa del Estado a los pueblos indígenas sobre medidas administrativas que pueden tener impactos en sus derechos; y, finalmente, lo es también como diálogo constituido por la voluntad de las partes para resolución de conflictos sociales⁸.

Respecto al diálogo creado por la voluntad de las partes, está claro que se ha constituido a lo largo de estos años, en el principal espacio para prevenir y resolver conflictos

⁴ Aprobado por Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM.

⁵ Cfr. Presidencia del Consejo de Ministros. Willaqniki N° 01. Diciembre 2012. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales.

⁶ Aprobada por Resolución Viceministerial N° 001-2017-PCM/DVGT.

⁷ Defensoría del Pueblo. *Documento Defensorial N° 29: El valor del diálogo*. Lima, p.20.

⁸ Ibid, p.37.

sociales. Son las comúnmente denominadas mesas de diálogo⁹ que, como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo, deben entenderse como *“una medida ad hoc que permite dialogar a los actores involucrados en un conflicto social, con el fin de buscar soluciones y llegar a acuerdos”*.¹⁰

Estos espacios posibilitan una relación directa y horizontal entre el Estado y los grupos sociales en busca de soluciones a demandas sociales. Funcionan sobre la base de expresiones de voluntad, construcción de consensos, reconocimiento del derecho a plantear demandas y recibir respuestas, legitimación del espacio por acción de las partes, amplia participación, buena fe en el cumplimiento de los acuerdos, integración de los compromisos a las políticas públicas, aprendizaje de la interacción entre las partes. No es casual que las demandas sociales por lo general aludan a la urgencia o necesidad de acceder a determinados derechos o denunciar su presunta vulneración¹¹.

Siendo el diálogo una oportunidad para tratar problemas, lo es también para la participación de los actores cuidando que nadie quede limitado en su participación por barreras preexistentes, hábitos dirigenciales o ausencia de una perspectiva integradora y de reconocimiento del derecho de las mujeres a participar en la solución de los problemas de los que son parte. No hay concepto más incluyente que el de diálogo. En él está implícita la presencia y representación de las mujeres.

1.2. Las mujeres como actores dentro del conflicto social

1.2.1. Los actores en los conflictos y su participación en el diálogo

La Defensoría del Pueblo define a los actores del conflicto como todas aquellas personas, grupos e instituciones que tienen una participación en el conflicto social o se ven afectados por él o sus consecuencias. En un conflicto se pueden identificar actores primarios (aquellos que participan directamente en el conflicto) y actores secundarios (pueden ser grupos que apoyan a alguna de las partes; también se considera aquí a instituciones, organizaciones de la sociedad o personas que colaboran en la canalización del conflicto, o podrían hacerlo). Finalmente, los actores terciarios que son personas u organizaciones percibidas como imparciales que tienen la posibilidad de actuar como mediadores o facilitadores¹².

La identificación de actores se hace a partir del tipo de relación que se establece entre ellos, lo cual viene definido por los objetivos o intereses, pero también por el rol que juegan antes, durante o después del conflicto. Se debe tener presente aspectos relevantes como la fuerza que los actores pueden desplegar, la capacidad de negociación con la que cuentan, la disponibilidad al diálogo, entre otros. No es posible analizar las demandas sociales e identificar los problemas del conflicto si no tenemos una comprensión amplia de quiénes son los actores.

Esa amplitud supone indagar en sus trayectorias públicas de modo que se pueda examinar sus ideas, actitudes y comportamientos como elementos que explican su forma de actuar en el conflicto. Estos antecedentes personales están fuertemente influidos por los contextos donde actuaron anteriormente, los procesos sociales o políticos de los que fueron parte, el grado de identificación con el grupo social y cultural

⁹ En este caso, la denominación mesa de diálogo no restringe la forma en la que se puede organizar o denominar a estos espacios (mesa de trabajo, mesa técnica, mesa de desarrollo, mesa de negociación, etc.), en los que interviene el Estado para atender las demandas sociales de determinado grupo social.

¹⁰ Defensoría del Pueblo. *Documento Defensorial N° 29: El valor del diálogo*.

¹¹ Quedan fuera del análisis aquellas demandas que son contrarias a la ley o a los derechos de las personas, o que no se relacionan con su ejercicio y goce efectivo.

¹² Defensoría del Pueblo (2015). *Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales*. Lima, p.3.

de donde provienen. Son factores que, si bien no son determinantes, sí condicionan fuertemente la conducta presente de los actores.

Para efectos de esta investigación, las relaciones de poder entre los actores de una misma organización influyen en la forma en que se exponen los problemas y se plantean las demandas en el espacio público. Por ejemplo, cuando el interés es predominantemente político, la actitud confrontacional será mayor dado que los objetivos que se persiguen no se van a dirimir en los espacios de diálogo sino ante la opinión pública. Si, por el contrario, las demandas revelan claramente derechos afectados o compromisos incumplidos, su defensa requiere de un espacio de argumentación y de actores que estén en condiciones de hacerlo. La necesidad de dialogar aparece como necesaria y las acciones se orientarán en esa dirección.

Pero los liderazgos sociales son resultado de relaciones de poder asentadas en tradiciones que han pautado históricamente la distribución de roles. Las organizaciones sociales que no han desarrollado formas de democracia interna están más expuestas que otras a que sus líderes se conviertan en los únicos intérpretes de la realidad exterior y el filtro de toda información que llega a sus integrantes. No advertir este riesgo contribuye a admitir como válidos todos los liderazgos sin preguntarse por la forma en que se gestaron. Ese proceso previo es fundamental para entender la presencia y representación de las mujeres en los espacios de diálogo. El análisis de actores no puede ser solo de los que están y tienen poder, sino de los que no están y su poder es menor. La poca presencia de mujeres se explica justamente a partir de la forma cómo se estructuró el poder y los escasos márgenes de movilidad política para generar cambios.

Ahora bien, si como hemos señalado, el diálogo es el medio fundamental para prevenir y gestionar conflictos sociales, entonces el estudio de la participación de los actores en esta etapa del ciclo del conflicto, reviste la mayor importancia de cara a una mayor legitimación que, la presencia y representación de las mujeres, contribuirá a lograr. En el Informe “El Valor del Diálogo”, la Defensoría del Pueblo señaló que *“la selección de los participantes en el diálogo constituye una etapa que permite asegurar que el proceso reúna a todos los que son considerados esenciales para la comprensión y resolución del problema”*¹³.

1.2.2. La mujer como actor en el diálogo para resolver conflictos

Los conflictos sociales son multiactorales y las posiciones, intereses, necesidades, objetivos, creencias, diversos. El análisis de cada actor sirve como punto de partida de una intervención que racionalmente conduzca el proceso hacia el logro de acuerdos. En ese trance resaltan las diferencias entre unos y otros, pero a la vez hay aspectos del conflicto que no llegan a ponerse sobre la mesa porque actores como las mujeres no ejercen una representación activa e influyente.

La intervención de la Defensoría del Pueblo en conflictos sociales promoviendo el diálogo, defendiendo derechos y supervisando al Estado, le ha permitido constatar directamente que la representación de los actores sociales durante el conflicto y en particular en las mesas de diálogo ha sido asumida principalmente por hombres.

Como veremos en los capítulos siguientes, hay una ausencia o escasa presencia y representación de las mujeres en las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales. Una subrepresentación que limita su capacidad de proponer e incidir en la agenda del diálogo y en las deliberaciones y acuerdos que toman las partes. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) señala que del total de la población censada, las

¹³ Defensoría del Pueblo. *Documento Defensorial N° 29: El valor del diálogo*. Lima, p.49.

mujeres constituyen el 50,8%¹⁴. Estamos hablando, entonces, de un sector muy representativo de la sociedad peruana, tanto por el número, las múltiples funciones que desempeña y, desde luego, por los derechos que les asisten. En consecuencia, las decisiones que se tomen y los resultados que se obtengan en las mesas de diálogo deben considerar a las mujeres como participantes de las deliberaciones y beneficiarias de los acuerdos.

Se debe tener presente que las razones de la integración activa de las mujeres a estos espacios tienen que ver con un elemento esencial de la persona humana, que es su dignidad. Las mujeres pueden y deben responder por sí mismas frente a los asuntos que competen a todos y, desde luego, sobre aquellos que les atañen más directamente. La dignidad precede al principio de igualdad y le da sustento moral por lo que el trato discriminatorio resulta humillante en seres humanos “iguales en dignidad y derechos”.

Asimismo, hay un derecho a participar en condiciones de igualdad, establecido en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. Un derecho que requiere de la remoción de ciertos obstáculos para que pueda ser ejercido en toda su extensión. El derecho enuncia, regula, traza el camino a seguir, pero son las acciones políticas y ciudadanas las que a nivel del Estado, la sociedad y la cultura generan el cambio.

Pero al lado del valor de la dignidad y del derecho a participar, advertimos dos elementos que pueden ser de enorme utilidad para la gestión de los conflictos. Nos referimos en primer término a la valoración que las mujeres pueden hacer de aquello que se discute o merece ser discutido en un espacio de diálogo. Es decir, su orden de prioridades, que puede ser distinto al de los hombres. O una interpretación de las circunstancias del conflicto que puede llevarlas a proponer temas que no están en el horizonte de los intereses masculinos.

Pero también nos estamos refiriendo a la perspectiva particular de comprensión del conflicto y de la manera que pueden tener las mujeres de concebir el diálogo. Negarle apertura a un espacio en el que esa perspectiva se despliegue e influya en todos los actores, o no propiciarla suficientemente a fin de que se afiance con el tiempo, es una conducta excluyente y una manera de desaprovechar los aspectos constructivos de su participación.

1.2.3. Situación de las mujeres en el conflicto social

Hemos identificado tres situaciones dentro de los conflictos sociales en las que se observa la presencia de mujeres. Situaciones que no son mutuamente excluyentes, y que pueden ocurrir de manera paralela o secuencial.

En primer lugar, sabemos que las mujeres pueden ser víctimas de violencia en el marco de conflictos, así como los hombres. Del periodo de 2011 al 2019, se han identificado a 108 personas fallecidas, entre las cuales 8 eran mujeres¹⁵. No hay información oficial sobre violencia de género, es decir, violencia hacia las mujeres por el hecho de ser tales, ocurrida en estas circunstancias. Sin embargo, se han presentado algunas denuncias¹⁶ contra miembros de la Policía Nacional y trabajadores de empresas privadas de

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Perú: Brechas de Género 2018 Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Lima, p. 45.

¹⁵ Defensoría del Pueblo (2019). Sistema de monitoreo de conflictos sociales SIMCO (Base de datos).

¹⁶ Ver entre otros: Ormachea Choque, Iván et al. (2014) “El caso Tintaya”, en *Minería, conflicto social y diálogo*, ProDiálogo y UARM, Lima. p.234. Defensoría del Pueblo (2012). *Defensor del Pueblo rechaza maltratos a funcionaria de esta institución en Cajamarca y exige investigación y sanción*. Sitio Web, Lima. <https://www.defensoria.gob.pe/defensor-del-pueblo-rechaza-maltratos-a-funcionaria-de-esta-institucion-en-cajamarca-y-exige-investigacion-y-sancion/>. Silva Santisteban, Rocío (2017), *Mujeres y conflictos ecoterritoriales*. Entrepueblos, AIETI, Demus, Flora Tristán, CNDDHH y AECI. Lima.

seguridad y de industrias extractivas, por hechos de violencia física y sexual en agravio de mujeres de comunidades y de mujeres funcionarias que intervinieron en conflictos¹⁷.

Una segunda situación se da en las labores domésticas privadas y públicas que desarrollan las mujeres en contextos de conflicto y antes de él. Se ha podido constatar que cuando los hombres van a trabajar a las minas, las mujeres se encargan de las actividades de agricultura y de las labores de cuidado que de antemano estaban bajo su responsabilidad, aumentando de esta manera su carga laboral diaria. Si, por ejemplo, la contaminación del agua afecta la salud de los miembros de la familia, ellas habrán de encargarse de su cuidado y buscar fuentes de agua alternativas para el consumo personal o la agricultura.

Se observa, igualmente, que las mujeres trasladan el trabajo doméstico al ámbito de lo público, proveyendo alimentos, cuidando niños, personas heridas, y asistiendo a los que se encuentran detenidos. En el conflicto del Quilish (Cajamarca, setiembre de 2004), Patricia Rojas del Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible¹⁸, recogió testimonios que revelan que las mujeres no solo se movilizaron en las protestas, sino que organizadamente establecieron turnos cubriendo las 24 horas del día, durante los 17 días que duró la crisis, para alimentar a los manifestantes en la carretera. Los turnos ayudaron, a su vez, a que las mujeres pudieran retornar a sus casas, brindar el cuidado a sus hijos y regresar trayendo leña y comida. Asimismo, durante el Aymarazo, en mayo y junio del 2011, según el relato de José Luis Ayala, las mujeres participaron en las movilizaciones, pero también establecieron guarderías para sus hijos y cocinas para preparar alimentos hasta para 10,000 personas que se habían movilitado¹⁹.

Estos hechos de lo que dan testimonio del nivel de participación de las mujeres y del rol que se les asigna durante las protestas públicas en las que la organización social utiliza los recursos existentes, aprovechando las capacidades de cuidado de las mujeres para sobrellevar las dificultades de una protesta prolongada y sujeta a varios riesgos.

También se da una tercera situación cuando las mujeres juegan un papel de constructoras de paz. Uno de los ámbitos en los que lo hacen es el del activismo ambiental y social. En los conflictos sociales pueden asumir funciones de activistas integrando colectivos, organizándose y haciéndose presentes durante las movilizaciones y protestas. No es frecuente, pero ha habido casos en los que se ubican en primera fila en las marchas actuando organizadamente o como lideresas de sus comunidades.

Cabe mencionar, igualmente, que en un nivel distinto de organización, las mujeres han conformado redes nacionales e internacionales que monitorean el impacto de la minería sobre sus vidas²⁰. La Red Latinoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Sociales y Ambientales²¹ y la Red Unión Latinoamericana de Mujeres (ULAM) se ocupan, principalmente, de la situación de las mujeres de origen rural e indígena

¹⁸ Rojas Caro, Patricia (2011). *Exclusión de las Mujeres. Cajamarca-Perú*, Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (Blog), Accedido el 10 de octubre 2019 en: <https://www.ocmal.org/exclusion-de-las-mujeres-cajamarca-peru/>

¹⁹ Ayala, José Luis (2011). *¡Mata a esa chola de la waraqa! ¡Mata a esa chola, carajo!*, Lima: Arte e idea, p.56-57.

²⁰ Tello Fernández, Silvia (9 de febrero 2015). *Género y Minería: transformaciones del poder y alternativas al desarrollo*, Género y Minería (Blog), Accedido el 10 de octubre 2019 en: <https://generoymineriaperu.wordpress.com/>

²¹ Red Latinoamericana de Mujeres Defensoras Sociales y Ambientales (2018). "¿Quiénes somos?", Accedido en: <https://www.redlatinoamericanademujeres.org/nosotras>

afectadas social, cultural y económicamente por prácticas y políticas mineras²². Dado que la explotación de recursos naturales suele generar conflictos, esta mayor capacidad institucional de enfrentar la situación pone a las mujeres en mejores posibilidades de estar presentes en los procesos de diálogo y de tener una voz cada vez más informada e influyente.

Del mismo modo ha habido iniciativas orientadas a fortalecer las capacidades para dialogar. Organizaciones de la sociedad civil, con financiamiento de la cooperación internacional, han capacitado a grupos de lideresas sociales. El proyecto *Alianzas para el diálogo: prevención de conflictos en el uso de los recursos naturales*²³ trabajó con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en un diagnóstico sobre la inclusión del enfoque de género en la gestión de los conflictos socioambientales. Incluyó el fortalecimiento de capacidades de organizaciones de mujeres —entre ellas provenientes de poblaciones indígenas— y el apoyo a la labor del grupo de lideresas sociales de la Red Nacional de Líderes Sociales para la elaboración de una agenda mujer en contextos de minería, en el marco del cual se capacitó a 80 líderes locales pertenecientes a 12 regiones del país.

En proyectos como *Diálogo Sur*²⁴ se desarrollaron actividades de capacitación a lideresas de zonas con presencia de proyectos mineros en los departamentos de Ancash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Lima, Moquegua y Tacna sobre diálogo, utilizando el enfoque de género. Se incluyó en este trabajo a los hombres, bajo la premisa de que si bien es importante empoderar a las mujeres y promover su autonomía, se debe involucrar a los hombres con la finalidad de construir masculinidades más democráticas y dialogantes que se relacionen con las mujeres en términos de igualdad, y de entendimiento de que la función del cuidado debe ser compartida.

Del mismo modo, el proyecto *Mitigación de conflictos y desarrollo en la Amazonía*²⁵ generó espacios de diálogo que fortalecieron a las comunidades indígenas de Bagua, Satipo, Napo y Lamas. Bajo la premisa de que el diálogo es una alternativa para generar puntos de encuentro entre las comunidades indígenas presuntamente afectadas por un proyecto extractivo, las empresas y el gobierno, el proyecto logró incrementar la participación de las mujeres en espacios reservados exclusivamente para los hombres, gracias a la capacitación de lideresas indígenas quienes se sintieron más seguras de poder aportar y asumir nuevos roles dentro de las comunidades y organizaciones. En algunos casos estas lideresas lograron ser elegidas como dirigentes²⁶.

Si bien estos esfuerzos de construcción de una participación igualitaria de las mujeres a partir de la generación de espacios más permanentes de fortalecimiento de sus capacidades son positivos, no representan aún un cambio significativo. Pero sí confirman que la organización de las mujeres, la reflexión sobre el papel que cumplen, la visibilización de las relaciones de poder que experimentan en sus bases sociales, son

²² Red Unión Latinoamericana de Mujeres (2015). Accedido en: Ver <http://redulam.org/>

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). Diálogo y gobernanza de los recursos naturales en el Perú: 24 avances representativos, Avances de proyecto, Lima, p.81.

²⁴ Ejecutado por CARE Perú en consorcio con las asociaciones ProDiálogo, Labor y RED Social, con el apoyo de la Unión Europea,

²⁵ Coordinado por Catholic Relief Services (CRS), la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), el Centro de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) y Acción Solidaria para el Desarrollo (CooperAcción) y financiado por USAID, se ejecutó durante el trienio 2011-2013.

²⁶ *La Región* (2014) Presentaron informe final del proyecto “Mitigación de conflictos y desarrollo en la Amazonía”, 30 de enero. Accedido en: <https://diariolaregion.com/web/presentaron-informe-final-del-proyecto-mitigacion-de-conflictos-y-desarrollo-en-la-amazonia/>

parte central de una estrategia de posicionamiento en los espacios de deliberación y toma de decisiones.

1.3. La igualdad de oportunidades y la violencia sistémica hacia la mujer

1.3.1. La política de igualdad de oportunidades

La igualdad es un principio y a la vez un derecho que está incorporado en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 2 numeral 2 de la Constitución Política. Esta norma precisa que nadie puede ser objeto de discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. A su vez, en el artículo 103 se establece que pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas.

Esto implica que el principio de igualdad, como señala el Tribunal Constitucional, “*no se encuentra reñido con el reconocimiento legal de la diferencia de trato, en tanto ésta estuviese fundada en una base objetiva, razonable, racional y proporcional*”²⁷. Además, considera que el derecho a la igualdad permite asegurar el ejercicio real de los demás derechos fundamentales al funcionar en la medida que se encuentra conectado a ellos. Como señala Enrique Bernales, “la igualdad ante la ley fue un concepto subversivo hasta fines del siglo XVIII. Es la revolución liberal iniciada en Francia la que modifica radicalmente una serie de concepciones, consagrando la igualdad como uno de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano”²⁸.

En el marco normativo internacional, los derechos de las mujeres están regulados por instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer - CEDAW (1979), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer “Convención Belem Do Para” (1994), entre otras normas ratificadas por el Perú, los cuales son de obligatorio cumplimiento según lo dispuesto en la Constitución Política (Artículo 55° y Cuarta Disposición Final y Transitoria).

De igual manera, instrumentos internacionales como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo realizada en El Cairo, Egipto (1994), la Declaración y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de Beijing, China (1995), Declaración de las Naciones Unidas sobre la Mujer Indígena (2012), Informe de la Conferencia de Beijing +20 (2015), Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015), entre otros, deben ser considerados al momento de aplicar el marco normativo internacional sobre los derechos de las mujeres.

La situación de la mujer en nuestro país ha sido de injusticia y exclusión histórica. Como señala Bernales, si bien la discriminación social de la mujer en nuestro país fue y es aún hoy muy extendida, la “discriminación jurídica” también lo fue; no obstante, a partir de las Constituciones de 1979 y 1993 nuestro ordenamiento jurídico garantiza la igualdad formal entre hombres y mujeres²⁹. Aunque la participación política de las mujeres ejerciendo su derecho a votar y a ser elegidas fue anterior se materializó por primera vez en las elecciones generales de 1956. Es importante mencionar que los niveles de representación política de las mujeres en cargos de elección popular han evolucionado

²⁷ STC Exp. N.º 0261-2003-AA/TC, Fundamento Jurídico 3.2.

²⁸ Bernales, Enrique (2012). *La Constitución de 1993: Veinte años después*, Lima, p.100.

²⁹ Ibid. p.103.

favorablemente a partir de la incorporación de las cuotas de género en la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en 1997³⁰.

Fue recién en el 2007 con la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (LIO) que el principio constitucional de igualdad y no discriminación por sexo es desarrollado, y se obliga al Estado a impulsar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a partir del reconocimiento de la equidad de género; adoptando inclusive, medidas de acción positiva de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre. Se establece, además, roles diferenciados al Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, Poder Judicial y Sistema de Administración de Justicia, y a los Organismos Constitucionales Autónomos.

En el caso del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, la LIO establece la obligación de promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático; así como promover la participación económica social y política de sectores vulnerables como las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas y su integración en diversos espacios de decisión, en igualdad de condiciones.

Asimismo, al referirse a la Defensoría del Pueblo, le encarga reportar al Congreso de la República en su informe anual los avances en el cumplimiento de la LIO, mandato que es cumplido todos los años por la Defensoría. Además, se han emitido ocho Reportes sobre el cumplimiento de la LIO³¹, supervisando principalmente al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (antes Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social) como ente rector para la implementación de la ley³² y, en el 2019 un informe de balance del cumplimiento de la LIO en el periodo 2007-2017. Por su parte, El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables realiza el monitoreo del cumplimiento de la LIO, en los ámbitos nacional, regional y local. Se ha podido revisar en la presente investigación 12 informes de avances del cumplimiento de la LIO³³.

Es importante señalar que en el “XII Informe de avances en el cumplimiento de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres” (2020), el MIMP reportó que en el 2018 el Ministerio del Ambiente registró la participación de 790 personas en 31 espacios de diálogo que buscan solucionar conflictos socioambientales, de los cuales 19,7 % (156) fueron mujeres y el 80,3 % (634) hombres. Similar información fue presentada en el “XI Informe de avances en el cumplimiento de la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres” (2020), al que se agrega que 462 funcionarios fueron capacitados para mediar en conflictos sociales, de los cuales 264 son mujeres.

En el “X Informe de avances en el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Ley N° 28983” (2018), el MIMP dio a conocer que de acuerdo con información del Ministerio del Ambiente, durante el 2016 hubo 817 personas que participaron en mecanismos de diálogo para la resolución de conflictos socioambientales. Del total, el 22.2% de participantes fueron mujeres. De igual manera en el “VIII Informe de avances en el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Ley N° 28983” (2014) reportó que según el Ministerio del Ambiente, el 15% de participantes en mesas de diálogo para la resolución de conflictos socioambientales fueron mujeres.

³⁰ Defensoría del Pueblo (2007). *La cuota de género en el Perú: Supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006*, Informe Defensorial N° 122, Lima, p.68.

³¹ Ver: https://www.defensoria.gob.pe/grupos_de_proteccion/mujer/

³² Defensoría del Pueblo (2008). *Primer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombre (Marzo – Diciembre 2007)*, Informe de Adjuntía N° 001-2008-DP/ADDM, Lima, p. 3.

³³ Ver: <https://www.gob.pe/institucion/mimp/colecciones/16-informes-lio>

Como se ha indicado precedentemente la gestión y transformación de conflictos tienen un carácter multisectorial, sin embargo, en los Informes del MIMP quien da cuenta del cumplimiento de sus funciones en materia de la LIO, referido a mesas de diálogo para resolver conflictos sociales, solo es el Ministerio del Ambiente. Sin perjuicio de las indagaciones que se hagan sobre estas omisiones, sí resaltamos la oportunidad que se presenta para el gobierno nacional a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de solicitar a las entidades públicas competentes en materia de gestión de conflictos sociales, información sobre la participación de la mujer en las mesas de diálogo para resolver conflictos, identificando además las acciones que han realizado (con indicadores) para promover la participación de la mujer en grupos sociales, empresas y el propio Estado.

En el plano político, el Foro del Acuerdo Nacional³⁴ aprobó en el 2012 la Décimo Primera Política de Estado sobre Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. Esta política resalta la necesidad de fortalecer la participación de las mujeres en el plano social y político a través del diálogo y la concertación con el Estado y la sociedad. A continuación, reproducimos el texto de esta política de Estado:

“11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente”.

En los últimos veinte años ha habido una producción normativa importante respecto a la prohibición de la discriminación, prohibición de la violencia contra la mujer, promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, e introducción de consideraciones de género en políticas e intervenciones estatales. Conviene mencionar que entre el 2000 y el 2017 ha habido tres planes nacionales de igualdad de género. El primero, denominado “Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000-2005”, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2000-PROMUDEH; el segundo, denominado “Plan

³⁴ El Acuerdo Nacional es definido como “el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática”. *Acuerdo Nacional* (2014) Accedido el 10 de octubre 2019 en: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>

Nacional de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Varones 2006-2010”, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES; el tercero, denominado “Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017”, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP.

Asimismo, es importante señalar que el Decreto Supremo N° 056-2018-PCM que aprobó la Política General de Gobierno, recoge como uno de los lineamientos prioritarios al 2021 promover la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la protección de las mujeres frente a todo tipo de violencia. Por su parte, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, incorpora entre sus objetivos estratégicos reducir la violencia contra las mujeres, promover la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones y garantizar la generación de ingresos propios para las mujeres.

Además, el Decreto Supremo N° 012-2016-MINAM aprobó el Plan de Acción de Género y Cambio Climático del Perú, atendiendo al reconocimiento internacional de que el cambio climático tiene impactos diferenciados en hombres y mujeres, y que sus efectos tienden a acentuar la desigualdad social y especialmente la de género. De hecho, la igualdad de género constituye uno de los objetivos de la Agenda 2030. Esta fue adoptada por Estados Miembros con la aprobación de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas asociados a ellos³⁵. Respecto a la igualdad de género se señala que “no es solo un derecho fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible”³⁶.

El año 2019 se aprobó la Política Nacional de Igualdad de Género mediante Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, de carácter multisectorial, aplicación inmediata, cuya conducción está a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Esta política aborda la discriminación estructural³⁷ contra las mujeres como un problema central en el país, que genera desigualdad, limita el ejercicio de derechos fundamentales y oportunidades de desarrollo de las mujeres, lo que se reproduce socialmente, y se viene transmitiendo de generación en generación. La Política Nacional señala que la igualdad de oportunidades y la igualdad de género no pueden ser equivalentes, debido a que desde el enfoque de género³⁸, la igualdad no solo se orienta al acceso de oportunidades, sino también al goce efectivo de los derechos humanos.

Se aprecia, asimismo, una correlación entre la LIO y la nueva Política Nacional de Igualdad de Género cuando se establece en su norma de aprobación que a partir de marzo de 2020, el informe de avances de cumplimiento de la LIO se elaborará en base al reporte de cumplimiento anual de dicha política, vinculando a todas las entidades públicas a que adecúen sus Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y demás instrumentos de política, para el cumplimiento de sus objetivos prioritarios. Además, la norma de aprobación de la Política Nacional dispone que el Poder Ejecutivo apruebe el Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género, requerido para su implementación. Este plan fue aprobado en marzo de 2020 a través del Decreto Supremo N° 002-2020-MIMP.

³⁵ Sistema de las Naciones Unidas en el Perú (2013). “La Agenda 2030 y los ODS”, Accedido en: <http://onu.org.pe/ods/>

³⁶ Sistema de las Naciones Unidas en el Perú (2013). “Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”, Accedido en: <http://onu.org.pe/ods-5/>

³⁷ En la Política Nacional de Igualdad de Género se entiende que la discriminación estructural o sistemática “explica desigualdades de derecho o de hecho como resultado de una situación de exclusión social o de sometimiento de grupos vulnerables por otros, en forma sistemática y debido a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias”.

³⁸ Desarrollaremos el concepto de enfoque de género en el punto 1.4.2.

1.3.2. La violencia de género: la exclusión de la mujer como forma de violencia cultural

A fines del 2015, se promulgó la Ley N° 30364, “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”, la cual tiene por objeto prevenir, erradicar y sancionar toda forma de violencia producida en el ámbito público y privado contra las mujeres por su condición de tales y contra los integrantes del grupo familiar. Esta norma dispone en su artículo 2, numeral 1, que el principio de igualdad y no discriminación debe considerarse de forma preferente para su interpretación y aplicación, así como en toda medida que adopte el Estado a través de sus poderes públicos e instituciones.

El Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021 aprobado por Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP define la violencia de género como:

*“cualquier acción o conducta basada en el género y agravada por la discriminación proveniente de la coexistencia de diversas identidades (raza, clase, edad, pertenencia étnica, entre otras), que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una persona, tanto en el ámbito público como en el privado. Se trata de aquella violencia que ocurre en un contexto de desigualdad sistemática que remite a una situación estructural y a un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades de todas las sociedades y que se apoya en concepciones referentes a la inferioridad y subordinación basadas en la discriminación por sexo-género”.*³⁹

Asimismo, se distingue los tipos de violencia contra las mujeres como de violencia física, violencia psicológica, violencia sexual y violencia económica o patrimonial. A su vez, este plan distingue entre las modalidades de violencia de género a la violencia en conflictos sociales⁴⁰. Se cita la Recomendación N° 30 de la CEDAW, en la que se señala que al igual que las situaciones de conflicto armado en las que se agravan las desigualdades existentes entre los géneros y se incrementa el riesgo de las mujeres de ser víctimas de violencia, puede ocurrir también consecuencias similares en los conflictos derivados de problemas ambientales o desastres de gran magnitud. Se pone especial énfasis respecto a las “mujeres rurales”, que estarían expuestas a mayor riesgo, por la persistencia de roles subordinados en muchos casos.

Esta Recomendación además amplía la aplicación de la Convención generando un mayor ámbito de protección para los derechos de las mujeres, cuyas situaciones pueden parecerse a conflictos sociales:

*“Además, la recomendación aborda otras situaciones preocupantes, como las perturbaciones internas, la lucha civil prolongada y de baja intensidad, los conflictos políticos, la violencia étnica y comunitaria, los estados de emergencia y la represión de los levantamientos en masa, la guerra contra el terrorismo y la delincuencia organizada, que quizá no aparezcan clasificadas necesariamente como conflictos armados conforme al derecho internacional humanitario y que tienen como consecuencia violaciones graves de los derechos de la mujer (...)”*⁴¹

³⁹ Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP. Política Nacional de Igualdad de Género.

⁴⁰ Las otras modalidades de violencia de género son la violencia en relación de pareja, el feminicidio, la trata de personas con fines de explotación sexual, el acoso sexual en espacios públicos, la violencia obstétrica, las esterilizaciones forzadas, el hostigamiento sexual, el acoso político, la violencia en conflicto armado, la violencia y las tecnologías de la información y comunicación – TIC, la violencia por orientación sexual, la violencia contra mujeres migrantes, la violencia contra mujeres con virus de inmunodeficiencia humana – VIH, la violencia en mujeres privadas de libertad y la violencia contra las mujeres con discapacidad.

⁴¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) (2013). *Recomendación N°30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*; p.2.

La aplicación de esta normativa a los conflictos sociales permite advertir que se trata de hechos que están comprendidos en normas y que por consiguiente hay obligaciones estatales que se derivan de ellas. De un lado la obligación de respetar y proteger los derechos de las mujeres en “escenarios de riesgo” en los que por su condición pueden verse especialmente afectadas. Pero también, esta normativa marca el camino a seguir a nivel de políticas públicas, incorporando en el análisis tanto los conflictos sociales como el mecanismo para resolverlos. Entonces vuelve a aparecer la pregunta básica de esta investigación, si las mujeres están presentes y participan en espacios de decisión como las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales donde se llegan a acuerdos que les conciernen directa e indirectamente; o si hay un tipo de violencia asentada en las mentalidades y la cultura que las margina *per se* de estos espacios y que proviene de la forma en que se ha ejercido el poder en los espacios que precedieron a su participación en el diálogo.

Siendo aún más precisos diremos que la exclusión de la mujer de participar en mesas de diálogo para resolver conflictos sociales se explica como una manifestación de la violencia cultural aún presente en nuestra sociedad. Al respecto, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, siguiendo a Galtung, recoge el modelo triangular que distingue entre tres tipos de violencia: violencia directa, violencia estructural y violencia cultural. Este último tipo de violencia cumpliría la función de legitimar las otras dos formas de violencia, y está constituida por las representaciones marcadas por consideraciones de género en el campo simbólico, que al estar internalizadas en cada persona e institución social son poco visibles y, por ende, difíciles de combatir y erradicar⁴². Se menciona como ejemplo:

*“la mayor cercanía de la mujer a la naturaleza debido a su papel reproductor, que la ha encasillado en el mundo familiar del cuidado, entendido en contraposición del mundo de la racionalidad, de la producción, de la creación transformadora y la cultura y lo que, por otro lado, se ha construido asociado a los varones, a quienes se reconoce capacidades para regirse en el mundo público de la ciencia, de la política y el arte, que además ostenta mayor prestigio y reconocimiento social.”*⁴³

1.4. Género, sistema de género y enfoque de género para comprender las desigualdades

1.4.1. Género y sistema de género

La Organización Mundial de la Salud define el género como el conjunto interconectado de roles, comportamientos, actividades y características socioculturales que cada sociedad considera como apropiados para las mujeres y los hombres según su sexo biológico⁴⁴, creando así las categorías de lo femenino y de lo masculino.

Similar concepto utiliza el Glosario de Términos de la Política Nacional de Igualdad de Género para el que género lo constituyen “las identidades, las funciones y los atributos contruidos socialmente de la mujer y el hombre, así como al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias”⁴⁵. El sistema de género es un sistema de organización social que se basa en la clasificación y categorización de lo masculino y de lo femenino, para establecer patrones socioculturales —costumbres, creencias o

⁴² Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2016). *Violencia basada en género: Marco conceptual para las políticas públicas y la acción del Estado*, Lima, p.13. <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgcvg/mimp-marco-conceptual-violencia-basada-en-genero.pdf>

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Organización Mundial de la Salud (2019). *Género*. Accesible en: <https://www.who.int/topics/gender/es/>

⁴⁵ Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP. Política Nacional de Igualdad de Género.

sentidos comunes, que hace falta seguir como modelos de conducta según el género de cada uno y una⁴⁶. En otras palabras, este sistema mantiene roles de género que dictan el comportamiento aceptable⁴⁷ de sus integrantes sin necesidad de que haya normas formales a este efecto establecidas por una autoridad reconocida. Así las personas que no conocen o no aceptan estas reglas corren el riesgo de sufrir hostigamiento en la sociedad.

En todos los sistemas de género conocidos, son los hombres quienes se benefician de la jerarquización de las categorías de género. Un valor mayor se otorga a las actividades asociadas con el rol de los hombres, que a las actividades asociadas al rol de las mujeres. Esto otorga y sostiene el poder en ellos, distribuyendo facultades y derechos a favor del hombre y creando desigualdad entre hombres y mujeres, la cual se manifiesta en el control de los recursos, de las actividades y la sexualidad de las mujeres, así como del poder decisional⁴⁸.

El sistema de género forma parte de una red más compleja de sistemas de organización social que pueden complementarse, pero también contradecirse. El sistema de género no es fijo, ha cambiado a lo largo de la historia. Cambió el contenido de las categorías de lo femenino o lo masculino, la naturaleza de sus intercambios y las normas formales e informales que los regularizan. Sin embargo, se han mantenido las relaciones de poder basadas en el género, que se caracterizan por ser relaciones de desigualdad.

Para los fines de la presente investigación será importante entender que las experiencias que tienen las personas intervinientes en el conflicto y las consecuencias que tiene el conflicto en estos, difieren a partir de los roles diferenciados que socialmente tienen o asumen en el marco del conflicto. Es importante también descartar los esencialismos que pueden llevar a pensar que las mujeres son más pacíficas y dialogantes, y que los hombres son más violentos o menos dialogantes por naturaleza. Ambos, hombre y mujer, tienen la misma capacidad para apelar a la violencia, así como para optar por el diálogo.

Una visión transformativa de la conflictividad social es concebida como una oportunidad de cambio y desarrollo. El análisis de la participación de la mujer en mesas de diálogo para resolver conflictos sociales a través del enfoque de género debería convertirse también en una oportunidad para reconfigurar las relaciones de género, sustentados en la desigualdad y la exclusión de las mujeres; caso contrario, los conflictos sociales no harán más que reforzar las características del sistema de género.

1.4.2. La transversalización del enfoque de género.

La Política Nacional de Igualdad de Género define enfoque de género en su glosario de términos como:

“Herramienta de análisis que permite identificar los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Al observar de manera crítica las relaciones de poder y subordinación que las culturas y las sociedades construyen entre hombres y mujeres y explicar las causas que producen las

⁴⁶ Anderson, Jeanine (2006). “Sistemas de género y procesos de cambio”, en Bathany, K. (coord.) *Género y Desarrollo*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, pp. 11-28.

⁴⁷ Lamas, Marta (1986). “La antropología feminista y la categoría género”, *Nueva Antropología*, 7(30), DF México, pp.173-198.

⁴⁸ Ob. cit. Anderson, Jeanine “Sistemas de género y procesos de cambio”.

asimetrías y desigualdades, el enfoque de género aporta elementos centrales para la formulación de medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyen a superar la desigualdad de género, modificar las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, erradicar toda forma de violencia de género, origen étnico, situación socioeconómica, edad, la orientación sexual e identidad de género, entre otros factores, asegurando el acceso de mujeres y hombres a recursos y servicios públicos y fortaleciendo su participación política y ciudadana en condiciones de igualdad.”⁴⁹

Para la Defensoría del Pueblo el enfoque de género constituye una herramienta de trabajo que sirve para identificar los diferentes roles y tareas que desarrollan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las relaciones de poder e inequidades que se construyen a partir de las variables de sexo y género. Contribuye asimismo a identificar las causas y a establecer mecanismos para superar brechas, centrando el problema en las relaciones socialmente construidas sobre el poder y la exclusión, no sobre las mujeres o los hombres en cuanto tales⁵⁰. El Perú ha adoptado este enfoque como parte de los compromisos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres, así como las políticas públicas aprobadas en la normativa peruana, entre las que se debe mencionar la LIO, la Ley N° 30364 y la reciente Política Nacional de Igualdad de Género.

La Defensoría del Pueblo ha sostenido que en los tiempos actuales el enfoque de género busca que:

“los intereses, necesidades diferenciadas y las experiencias de las mujeres y de los hombres, constituyan una dimensión integral en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas y sociales, para que no se perpetúen situaciones de desigualdad”⁵¹.

La transversalización del enfoque de género, es conceptualizada en la Política Nacional de Igualdad de Género como el:

“proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive en las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad”.

De esta manera la aplicación del enfoque de género es perfectamente viable en las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales, aun cuando estos espacios son constituidos por la voluntad de los actores que participan en ellos. Si bien no hay una política de prevención y gestión de conflictos sociales, las entidades del gobierno nacional han desarrollado normativa interna, instrumentos de gestión, material de capacitación que permiten entrever orientaciones sobre cómo entender e intervenir en conflictos sociales. Es, por consiguiente, una responsabilidad estatal analizar la

⁴⁹ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2019). Decreto Supremo N°008-2019-MIMP que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género.

⁵⁰ Defensoría del Pueblo (2013). *Informe de Adjuntía N° 003-2013-DP/ADM: Balance sobre el cumplimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015*. Lima, p. 12.

⁵¹ Defensoría del Pueblo (2012). *Documento Defensorial N° 23: Indicadores para la incorporación del enfoque de género en los presupuestos de los Gobiernos Regionales*, Lima, p. 19.

participación de la mujer en los espacios de diálogo para resolver conflictos desde la perspectiva de enfoque de género dado que en estos espacios se discuten intereses y expectativas de mujeres y hombres.

En el 2017, el Decreto Supremo N° 005-2017-MIMP dispuso la creación de un mecanismo para la igualdad de género en las entidades del gobierno nacional y de los gobiernos regionales. Su finalidad es coordinar, articular y fiscalizar la incorporación del enfoque de género en las políticas y gestión institucional, a fin de promover el cierre de brechas de género y la igualdad entre mujeres y hombres. Y, el año pasado, se creó mediante Resolución Ministerial N° 034-2019-MIMP el Comité Intergubernamental para la igualdad de género y las poblaciones vulnerables, como mecanismo de coordinación entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y los gobiernos regionales y locales. De acuerdo con la información de la Política Nacional de Igualdad de Género, el 66,3% (110) de un total de 166 entidades públicas del gobierno nacional ha creado un mecanismo de igualdad de género.

Usando este enfoque será importante entender cómo el conflicto social impacta en las mujeres y cómo se involucran en los diversos procesos de diálogo. Está claro que las consecuencias que genera el conflicto sobre hombres y mujeres se diferencian a partir de los roles que socialmente tienen o asumen desde el inicio del conflicto. Por eso, el punto de partida del análisis es el de las relaciones de género que en este caso se caracterizan por ser relaciones desiguales. La perspectiva de género nos ayudará a visibilizar estas desigualdades y a concebir acciones para el cambio hacia una sociedad más inclusiva e igualitaria.

1.4.3. Interseccionalidad

El enfoque de género debe aplicarse con una mirada interseccional que contribuya a evitar la “esencialización” de las mujeres. Desde esta perspectiva cabe sostener que la identidad de las mujeres está condicionada por relaciones de poder que también son desiguales en otros sistemas de organización social como la raza, la etnia, la edad, la situación económica y la sexualidad, para citar solo algunos factores.

El Plan Nacional de Violencia de Género 2016-2021 señala que la interseccionalidad como enfoque reconoce que el género no es el único factor de exclusión y violencia contra las mujeres. Y en la Política Nacional de Igualdad de Género se indica que la interseccionalidad permite comprender que las desigualdades de género y discriminación que enfrentan las mujeres son complejas, múltiples, simultáneas y que no afectan a todas las mujeres de forma homogénea.

La interseccionalidad ha sido reconocida por la Recomendación General N° 28 relativa a las obligaciones básicas de los Estados parte, conforme a lo establecido por el artículo 2 de la CEDAW. Se busca admitir el entrecruzamiento de diferentes modalidades de dominación y, de esta manera, entender cómo el género se cruza con otras categorías de diferencia⁵², contribuyendo a producir experiencias únicas de opresión y privilegio⁵³. De esta manera es posible hacer recomendaciones más precisas y adaptadas a estas diferencias⁵⁴.

La interseccionalidad será de mucha utilidad al analizar la participación de las mujeres en mesas de diálogo para resolver conflictos sociales debido a que el conflicto es

⁵² Hancock, Ange-Marie (2007) “When multiplication doesn’t equal quick addition: examining intersectionality as a research paradigm”, *Perspectives on Politics*, 5(1), pp. 63-79.

⁵³ AWID (2004). “Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica”, *Género y derechos*, 9, pp. 1-8.

⁵⁴ El enfoque de interseccionalidad ha sido reconocido por la Recomendación General Nro. 28 relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes, de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW).

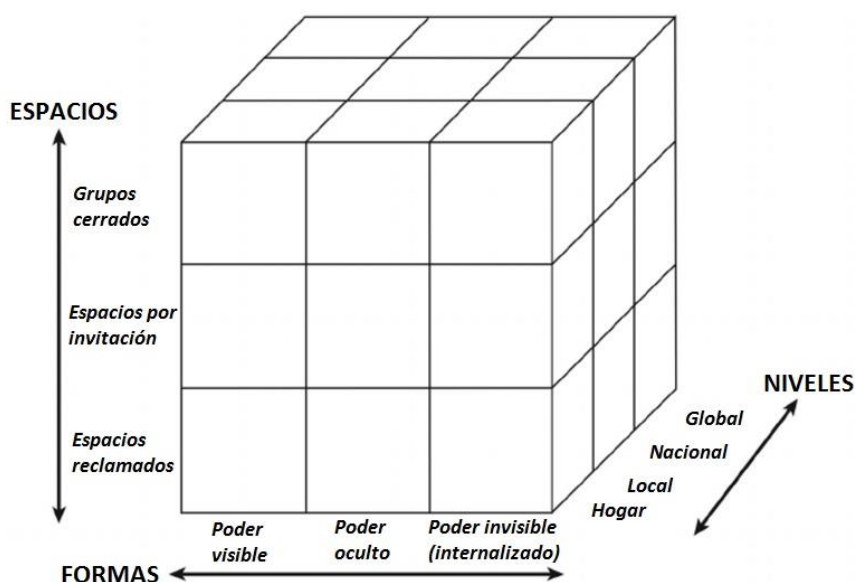
multicausal y surge en realidades complejas cuya problemática está vinculada a la política, la economía, la sociedad, la cultura, la historia, etc., factores que es necesario comprender e interpretar.

1.5. Dinámicas del poder

Las relaciones desiguales de poder pueden estar presentes tanto en los espacios de diálogo, como en los espacios que preceden a estos, sea en el ámbito privado o en el público. Si bien las relaciones de género ponen a las mujeres en una situación de desventaja, esto ocurre en diferentes grados según las otras categorías e identidades a las cuales ellas pertenecen, algunas de las cuales se mencionan en el punto 1.4.3 sobre interseccionalidad. Una de estas categorías determinantes en la posición de poder es si un actor en el espacio de diálogo proviene de la sociedad civil, de las empresas o de alguna institución del Gobierno.

Con el fin de ilustrar esta complejidad, Gaventa⁵⁵ propone un marco de análisis que sirve para entender el esquema de la distribución de poder. Como se observa en la Figura 1.3 existen tres dimensiones del poder que interactúan entre sí. En el cruce de estas se puede ubicar a los actores participantes o que intentan participar en un espacio de poder, como el de una mesa de diálogo para resolver conflictos sociales.

Figura 1: Espacios, formas y niveles de poder



Fuente: Gaventa (2006).

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Las dimensiones de esta ilustración son las siguientes:

- Los niveles son los ámbitos geográficos en los cuales se ejerce el poder. A nivel del hogar, a nivel local, nivel nacional o nivel internacional. Normativamente, los espacios más amplios suelen ejercer más poder que los pequeños, pero el poder se puede ejercer tanto dentro del hogar como a nivel nacional.
- Los espacios de poder, son los lugares simbólicos en los cuales se toman las decisiones que afectan a gente que pueden estar dentro como fuera de estos espacios. Son de varios tipos, grupos cerrados a los que no tienen acceso personas externas (ej.: mesa ejecutiva de una empresa); espacios a los que se

⁵⁵ Gaventa, John (2006). "Finding the Spaces for Change: A Power Analysis", *IDS Bulletin* 37(86).

accede por invitación (ej.: reuniones de presupuesto participativo); y espacios reclamados que son aquellos a los que pretenden acceder los que se quedaron fuera de los primeros dos espacios. Utilizan para ello mecanismos de demandas públicas, protestas, etc.

- Las formas de ejercer el poder se expresan a través de manifestaciones objetivas en la realidad. Hay un tipo de poder que es más visible, que no deja dudas sobre lo que es pues tiene una expresión formal y normativa. Es un poder cuya existencia es reconocida por todos (ej. el poder judicial). Hay otra forma de poder que no es tan explícita ni formal, que está semioculta y que no necesita de la aprobación de todas las personas para tomar decisiones (P. e. los dueños de una red de noticias que indirectamente deciden sobre los temas que se van a hablar o no). Y, finalmente, hay un poder que está internalizado y normalizado por individuos o grupos, que Gaventa llama poder invisible (P. e. los hombres saben y asumen que pueden caminar solos en las calles de noche, a contrario de las mujeres).

Tomando en cuenta este marco podemos decir que hay relaciones de poder dentro y fuera de los espacios de diálogo, que actúan para impedir explícita o implícitamente que las mujeres participen de manera inclusiva y representativa. El cruce de estas dimensiones de poder permitirá ubicar a los grupos de mujeres (considerando su heterogeneidad) en el conflicto social y en particular en los espacios de diálogo. Volveremos sobre este esquema de análisis en el punto 3.5.

1.6. Participación política de las mujeres en el Perú

1.6.1. La participación de las mujeres en el espacio público

La división histórica de roles por género, ha ubicado a la mujer en el ámbito privado en condición de esposa y madre encargada de cuidar a la familia, criar a los hijos y hacerse cargo de las labores domésticas. Entretanto, el espacio público permanecía monopolizado por los hombres. Es en este espacio dónde se generan los ingresos económicos, se ejerce el poder político y se hace la historia, por lo que se le ha asignado un mayor valor. En el espacio privado las labores de cuidado de las mujeres han sido consideradas improductivas y se han mantenido invisibilizadas y subvaloradas. Alejadas de los espacios de toma de decisiones, las mujeres han sido relegadas en el acceso a una ciudadanía plena.

Dos han sido los factores que han dado lugar a la situación de exclusión de las mujeres de la comunidad política de ciudadanos varones⁵⁶. En primer lugar, la concepción del espacio público, en los inicios de las primeras democracias modernas, como un ámbito prohibido para las mujeres. Ser parte de un partido político, elegir y ser elegida, acceder a la academia o a la prensa era imposible en esas circunstancias. El segundo factor es el de las múltiples representaciones peyorativas que asocian a la mujer y lo femenino con la debilidad e incapacidad para afrontar las grandes tareas propias de la actuación en el espacio público.

De esta manera, la vida de las mujeres se fue reduciendo al ámbito doméstico concebido como un espacio residual y carente de valor. Se consolida el proceso de “minorización” de las mujeres y sobrevaloración de la figura del hombre a través de diversas formas de opresión y violencia⁵⁷.

Sin embargo, este proceso de exclusión empieza a quebrarse con el movimiento internacional de mujeres sufragistas de mediados del siglo XIX en Europa y Estados

⁵⁶ Wills Obregon, Maria Emma (2004). *Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo público en Colombia (1970-2000) ¿Inclusión sin representación?* Tesis. The University of Texas.

⁵⁷ Segatto, Rita Laura (2016). *La guerra contra las mujeres*. Traficantes de Sueños, Madrid.

Unidos que logra el derecho al voto a inicios del Siglo XX⁵⁸. No era un voto universal como lo conocemos hoy porque solo votaban las mujeres de raza blanca pero fue el comienzo del ejercicio de los derechos políticos. En el caso peruano, a fines del siglo XIX se demandaba el derecho al sufragio femenino por las primeras feministas sufragistas como María Jesús Alvarado, Zoila Aurora Cáceres, Adela Montesinos, Elvira García y García y Magda Portal⁵⁹. A pesar de que la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 reconoció el derecho de toda persona al sufragio universal, no fue sino hasta 1955 que el Presidente Manuel A. Odría mediante la Ley N° 12391 que reconoció el derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas, aunque bajo ciertas condiciones: tener mayoría de edad (21 años) o 18 años siempre que estuviera casada y, adicionalmente, estar alfabetizadas.

Violeta Bermúdez identifica cinco hitos hacia la igualdad política de la mujer en el Perú: a) reconocimiento constitucional del voto municipal, en 1933; b) reconocimiento constitucional de la ciudadanía a las mujeres, en 1955; c) universalización del derecho al voto y el reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad y no discriminación, en 1979; d) aprobación de la cuota de género en las listas de candidaturas a diversos cargos de elección popular, en 1997; e) constitucionalización de la garantía de representación de género, en 2002⁶⁰.

1.6.2. La política de cuotas y otras acciones afirmativas

Como señala la Defensoría del Pueblo, las acciones afirmativas tienen por objeto alcanzar la igualdad sustancial a través de la promoción de grupos que se encuentran en condiciones de desventaja o que son objeto de discriminación. Debido al impacto negativo que ocasiona el trato neutral o formalmente equitativo para hombres y mujeres, se establecieron estos sistemas de participación política que promovieran un trato diferenciado a favor de sectores desfavorecidos, mediante lo que se denomina “acciones afirmativas”⁶¹.

La CEDAW establece en su artículo 4 que no se consideran como discriminatorias aquellas medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre mujeres y hombres. Agrega que estas medidas cesarán en cuanto se alcancen los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. La LIO acoge esta norma internacional, señalando que el Estado como parte de su rol adopta estas medidas de carácter temporal.

Bermúdez identifica como acciones afirmativas al mecanismo de cuotas, la paridad, el mandato de posición y la alternancia, precisando que las medidas que los Estados han utilizado con mayor frecuencia son las cuotas de promoción de la participación política de la mujer, que se aplican a los cargos de elección popular, entre otros⁶².

A nivel legislativo, el artículo 116 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones señala que “en la lista al Congreso de la República, para las elecciones generales, se consideran los resultados de la democracia interna y se ubican los candidatos en forma intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer”. Cabe señalar que según esta norma modificada por la Ley N° 30996, “la lista resultante de las elecciones internas

⁵⁸ Sin embargo, el primer país del mundo en reconocer el sufragio femenino fue Nueva Zelanda en 1893.

⁵⁹ Muñoz-Nájar, Teresina (8 de septiembre de 2005). *Conquista Femenina* 1890, Lima: Caretas.

⁶⁰ Bermúdez Tapia, Violeta. Género y Poder. La igualdad política de las mujeres. Lima, 2019, p. 133.

⁶¹ Defensoría del Pueblo (2007). *Informe Defensorial N° 122. La Cuota de Género en el Perú: Supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006*, Lima, p. 44.

⁶² Bermúdez Tapia, Violeta. Op. cit., p. 55 y ss.

o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando la cuota mínima de cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres”.

Asimismo, el artículo 12 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, establece que la lista de candidatos al consejo regional debe estar conformada por no menos del 30% de hombres y mujeres. Por su parte el artículo 10 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, dispone que la lista de candidatos a regidores debe conformarse por no menos de 30% de hombres o mujeres.

Estas medidas legislativas han generado una mayor presencia de mujeres en estos cargos, aunque este incremento no siempre ha sido constante y no ha superado el 30%⁶³. Hacia enero del 2019 el Perú contaba con el 30%⁶⁴ de mujeres en el Congreso a comparación del 24,3% de promedio mundial.⁶⁵

De acuerdo a las últimas cifras del JNE, el porcentaje de mujeres virtualmente electas en el nuevo congreso de la República luego de las elecciones congresales 2000, es de 34, o sea el 26%.

Desde la aplicación de la cuota de género, según el portal Infogob del Jurado Nacional de Elecciones, el porcentaje de candidatas electas al Parlamento Nacional ha oscilado entre 18% y 29%, a los Consejos Regionales entre 23% y 28%, y a los Concejos Locales entre 27% y 29%.

A nivel ejecutivo, como señala el Jurado Nacional de Elecciones analizando las elecciones regionales y municipales 2018⁶⁶, el panorama es todavía más desafiante, debido a que “la cuota de género (al menos 30% de los cargos en lista) se aplica a quienes postulan por las consejeras regionales y regidorías municipales, mas no para quienes postulan ni a las gobernaturas y vice gobernaturas regionales, ni a las alcaldías municipales. En las elecciones más actuales, no se ha elegido ninguna gobernadora regional y solo el 2,27% de los municipios están a cargo de una mujer, aunque formaban 39,5% de las candidaturas⁶⁷. Sin embargo, a nivel nacional, Perú está entre los países con mayor proporción de ministras de Estado, 50%^{68 69}.

1.6.3. La inclusión y la representación como componentes de la participación

1.6.3.1. Presencia y calidad de participación

La participación efectiva de las mujeres en espacios de diálogo para resolver conflictos sociales debe entenderse a partir de la conjunción necesaria de la inclusión y de la representación, aspectos que suelen ser confundidos⁷⁰. Primero, la inclusión se refiere a incrementar cada vez más la presencia física de las mujeres en el ámbito público,

⁶³ Jurado Nacional de Elecciones (2018). *Las mujeres como candidatas en las elecciones regionales y municipales 2018*, JNE, Lima. Disponible en: https://observaigualdad.jne.gob.pe/pdfs/candidaturas/candidatas_mujeres_ERM2018.pdf

⁶⁴ Al inicio del Congreso el porcentaje era de 27.7 %.

⁶⁵ Unión Interparlamentaria (UIP) (2019). *Mujeres en la política 2019: Situación al primero de Enero del 2019*, Infográfico, Ginebra. Disponible en: <https://ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>

⁶⁶ Jurado Nacional de Elecciones, *Las mujeres como candidatas en las elecciones regionales y municipales 2018*.

⁶⁷ Jurado Nacional de Elecciones, *Las mujeres como candidatas en las elecciones regionales y municipales 2018*.

⁶⁸ UIP, *Mujeres en la política 2019: Situación al primero de Enero del 2019*.

⁶⁹ Agencia Peruana de Noticias (2019, 11 de Marzo). *Vizcarra juramenta a Salvador del Solar como primer ministro del Perú y renueva su gabinete* (Noticia), América Economía. Disponible en: <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/vizcarra-juramenta-salvador-del-solar-como-primer-ministro-del-peru-y>

⁷⁰ Wills Obregon, Maria Emma, *Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo público en Colombia (1970-2000) ¿Inclusión sin representación?*

donde se administra el poder.⁷¹ Implica contar con un número mayor de mujeres en espacios de decisión que siguen estando en mano de los hombres. Este aspecto en adelante se denominará **presencia personal** de mujeres y será analizado en la primera parte del capítulo 2.

Para este propósito, a nivel legislativo se han impulsado, por ejemplo, las leyes de cuotas mencionadas en el punto 1.6.2. que aceleren la presencia de las mujeres en espacios de toma de decisiones. Mientras que, en el caso de las comunidades campesinas, con la Ley N° 30982 se modificó el artículo 19 de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, obligándose a incluir un número no menor del 30% de mujeres o de hombres en las juntas directivas.

De esta manera, se intenta romper con la imposibilidad práctica de ascenso de las mujeres a altos cargos políticos, o su integración en las juntas directivas comunales. Pero, como observa Wills, incluir un número mayor de mujeres no garantiza modificar las relaciones de género y convertir a estas en más equitativas:

“... un cuerpo de mujeres no garantiza ni una sensibilidad de género, ni una posición feminista, ni necesariamente el compromiso de representar políticamente la diferencia femenina”.⁷²

En segundo lugar, se requiere de la participación activa de las mujeres que denominaremos **representación**, es decir, la calidad de participación capaz de generar un proceso virtuoso que implique dinámicas de permanente interacción y retroalimentación entre las y los representantes y las personas representadas. Este aspecto se evaluará en la segunda parte del capítulo 2.

En principio, se requiere que las mujeres actúen en calidad de representantes elegidas contando con el soporte de sus organizaciones, las cuales deben estar en un permanente proceso de fortalecimiento. Adicionalmente, es necesario una interacción permanente entre las representantes con las mujeres representadas⁷³, proceso que debe desencadenar un discurso propio gestado en el espacio público, que contenga los intereses, necesidades, valores, expectativas e ideales de las mujeres desde la organización. El debate y el diálogo político interno tienen, entonces, como consecuencia la producción de un discurso político propio que dé como resultado la creación de una agenda específica. También importa conocer cómo ha sido forjada la agenda debatida, qué estrategias se han utilizado, qué hilos de poder interno se han movido o cómo se ha negociado el poder con los hombres en las organizaciones mixtas.

Finalmente, gracias a la discusión en pro de una agenda de las mujeres se ha logrado forjar una identidad colectiva donde sus integrantes fortalecen sus habilidades para debatir, escuchar, negociar, tomar decisiones, manejar el disenso y resolver sus diferencias. Es el camino de las mujeres hacia la ciudadanía activa, conscientes de sus intereses y necesidades y de sus reivindicaciones.

1.6.3.2. Calidad de la participación: algunas ideas sobre el aporte de las mujeres

Los estudios que relacionan conflictos sociales e inclusión de mujeres en los espacios de toma de decisiones ponen de relieve los aportes diferenciales de las mujeres en las

⁷¹ Chaparro Gonzáles, Nina y Martínez Osorio, Margarita (2016). *Negociando desde los márgenes: la participación política de las mujeres en los procesos de paz de Colombia (1982-2016)*, Bogotá: De justicia, p.16.

⁷² Wills Obregon, Maria Emma, *Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo público en Colombia (1970-2000) ¿Inclusión sin representación?* p.34.

⁷³ *Ibid.* p.20.

mesas de diálogo. Aportes que, desde luego, solo pueden tener efecto si las mujeres logran participar plena y efectivamente.

En las comunidades rurales y pueblos indígenas, la división tradicional del trabajo entre hombres y mujeres hace que los hombres tengan el control sobre los ingresos de las mujeres obtenidos de su trabajo remunerado. Existen numerosos estudios⁷⁴ en la región y en el mundo que demuestran que cuando la mujer puede controlar los ingresos familiares, los dedica para el bien de la familia entera, mientras que los hombres tienden a dedicarlo a su propio consumo. En las instancias donde las mujeres pueden tomar decisiones, sea en la familia o en el ámbito público, las necesidades básicas de su propia familia pero también las de las personas más vulnerables, son priorizadas⁷⁵. Esto es particularmente relevante en los conflictos sociales cuando de problemáticas como la educación o la salud de los niños se trata.

Un ángulo interesante en el caso de las mujeres indígenas y de zonas rurales es que su relación con la naturaleza tiene notas específicas y diferentes. Las mujeres son consideradas como las guardianas del territorio y de la tradición cultural. Por lo tanto, tienen maneras distintas de concebir y manejar los recursos que están en juego en el marco de conflictos socioambientales. Esta perspectiva propia resulta relevante cuando se usa el enfoque de género en las estrategias de transformación de conflictos⁷⁶.

Además de aportes diferenciales, las maneras de dialogar pueden variar según el sexo del participante, como lo han demostrado estudios empíricos sobre conflictos y paz⁷⁷. El género y los roles asociados a éste pueden manifestarse de manera positiva tanto como negativa durante el diálogo⁷⁸. La visión sostenible que incluye las consecuencias post conflicto⁷⁹ y la insistencia para retomar negociaciones que se habían dejado y orientarlas hacia una conclusión⁸⁰; son algunas de las habilidades demostradas por mujeres en casos de negociación.

Reiteramos la idea que las mujeres no son por naturaleza más dialogantes, ni los hombres son más conflictivos sino que sus roles asociados al género se pueden manifestar de manera distinta dentro del diálogo. En el subcapítulo 2.3 se buscará determinar cómo la expresión de estos aportes diferenciales y de estas habilidades puede influir en el desarrollo de las mesas de diálogo.

⁷⁴ Ver entre otros: Chant, Sylvia (1997), *Women-Headed Households. Diversity and Dynamics in the Developing World*, Gran Bretaña: Macmillan Press Ltd, Londres; González de la Rocha, Mercedes (1991). "Family Well-being, Food Consumption and Survival Strategies during Mexico's Economic Crisis", en González de la Rocha, M. y Escobar, A. (eds.), *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980's*, La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD; Kleysen, Brenda y Campillo, Fabiola (1996). *Productoras de Alimentos en 18 países de América Latina y el Caribe: Síntesis Hemisférica*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IIC, San José (Costa Rica).

⁷⁵ Balarezo, Susana y Ernst, Miriam (2005). *Conflictos, Consensos y Equidad de Género*. Plataforma de Acuerdos Socioambientales. Quito. p.23

⁷⁶ Ibid. p.36

⁷⁷ Marcamos la diferencia entre los conflictos armados internos y los conflictos sociales. El primero es a gran escala, viola sistemáticamente derechos humanos, buscar cambios radicales en el sistema político y no contempla el diálogo como forma de solución. La Resolución de 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el primer documento del Consejo de Seguridad que reconoce el impacto diferenciado y desproporcionado que el conflicto armado tiene sobre las mujeres, y subraya la importancia de la contribución de las mujeres en la resolución y prevención de conflictos y para la paz sostenible en todas las etapas de consolidación, establecimiento y mantenimiento de la paz.

⁷⁸ Discurso de Celik, Ayse Betul (2012). *El Rol de la Mujer en la Resolución de Conflictos*, Democratic Progress Institute, Istanbul.

⁷⁹ Bigio, Jamille y Vogelstein, Rachel (2016). *How Womens Participation in Conflict Prevention and Resolution Advances U.S. Interests*, Council on Foreign Relations, New York, 47pp.

⁸⁰ O'Reilly, Marie et al. (2015). *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*, International Peace Institute, New York.

1.6.4. Barreras y brechas en la participación de las mujeres en espacios de decisión

La sub representación femenina en el ámbito público, especialmente en los espacios de decisión, obedece a la presencia de barreras que obstaculizan su actuación y a brechas que perpetúan las desigualdades. Estos dos factores condicionan fuertemente la participación de las mujeres en los procesos de diálogo. A continuación identificamos las principales.

1.6.4.1. Barrera de las negociaciones en las relaciones de pareja

Las teorías del género en la economía familiar según Sen⁸¹ nos brindan herramientas para entender las negociaciones que ocurren dentro de las relaciones de pareja heterosexuales. En sociedades tradicionales, un asunto por negociar es que la mujer salga al ámbito público, sea para actividades remuneradas o participación en espacios de decisión, lo cual incluye organizaciones de la sociedad civil, o cualquier ámbito de participación previo a los espacios de diálogo para resolver conflictos.

En sociedades donde no es costumbre que la mujer salga al ámbito público, esta negociación puede terminar en conflicto dentro de la pareja, o bien en cooperación; es decir que una de las partes ceda al deseo de la otra, en contra de sus propios intereses. En la práctica, la mujer suele ser la persona que cede en esta negociación. Las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres hacen que ceder tenga consecuencias menos costosas en el corto plazo que llegar al conflicto con la pareja, provocando tensiones, posibles actos de violencia, e incluso la desaprobación del entorno social.

Estas dinámicas se observan también fuera del hogar, en los espacios públicos que necesitan cohesión entre sus integrantes. La preservación de esa cohesión adquiere también la forma de una concesión frente a los compañeros varones de su institución u organización. En el capítulo 3 se analizarán algunos aspectos de los espacios previos a las mesas de diálogo.

1.6.4.2. Barrera de la carga del trabajo doméstico

Los roles asignados a las mujeres en el ámbito privado prevalecen de manera significativa y, no se observa que los roles de los hombres se hayan trasladado a lo doméstico. Así, se ha normalizado la doble jornada de trabajo, es decir, que las mujeres asumen una combinación de trabajo remunerado, así como no remunerado. Se observa que, además del trabajo en su propia casa, las mujeres trabajan en faenas agrícolas, muchas veces de subsistencia, en fábricas o empresas familiares en las que se generan ingresos que ellas no controlan, e incluso trabajo doméstico externo.

Según las encuestas de uso de tiempo les toca a las mujeres peruanas realizar en general más trabajo en un día que los hombres de una misma familia⁸². Generalmente no cuentan con el tiempo necesario para participar en asuntos políticos y comunitarios, los cuales si los asumieran convertirían su labor en triple jornada de trabajo. También existe una multitud de casos de mujeres que no gozan del apoyo de sus esposos o de los hombres de su familia, quienes temen que participar en el ámbito público sería dejar

⁸¹ Sen, Amartya (1987). *Gender and Cooperative Conflicts*. Wider Working Papers. Oxford, 60 pp.

⁸² Freyre Valladolid, Mayela y López Mendoza, Edgardo (2011). *Brechas de género en la distribución del tiempo*, MIMDES, Lima.

de lado las labores domésticas que les tocan como madres, esposas o mujeres en general.⁸³

1.6.4.3. Barrera del clima organizacional poco hospitalario y acoso político

Otro problema corriente es que las mujeres no se sienten cómodas o bien recibidas producto del bajo prestigio asociado a sus roles de género, aunque esto no sea necesariamente explícito. Se las percibe como seres esencialmente emocionales o incapaces de ejercer la función pública.^{84 85 86}

En relación al acoso político, los resultados de la XIII Conferencia de la Mujer CEPAL y el Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer⁸⁷, señalan que el acoso político es el obstáculo principal para la participación política completa y útil de las mujeres en América Latina. La Política Nacional de Igualdad de Género señala que el acoso político describe comportamientos dirigidos específicamente contra las mujeres, con el propósito de que abandonen la política (golpes, acoso sexual, secuestro, asesinato, amenazas, difamación, etc.), y renuncien a ser candidatas o a un cargo político.

En la práctica el acoso puede tomar formas más benignas y sencillas pero su impacto es el mismo en las mujeres ejerciendo funciones en el ámbito público. Puede tomar la forma de comentarios, preguntas u otros comportamientos poniendo en duda sus competencias, focalizando sobre sus vidas personales, sus familias, su apariencia o sus asuntos domésticos, o cualquier otro asunto que no tenga que ver con sus funciones, con el objetivo de minimizar su credibilidad y eficacia en el desempeño de éstas. En otros casos se llega a las agresiones verbales, hostigamiento sexual, amenazas, agresiones físicas, silenciamientos, que según los testimonios están basados en su género.⁸⁸

Del mismo modo, en los espacios de diálogo para resolver conflictos sociales y los espacios previos a éste, pueden ocurrir comportamientos que disuaden a las mujeres de participar. Según Quintanilla (2012), el concepto de acoso político no solo es aplicable al espacio político legislativo sino a una variedad de espacios incluyendo la administración pública, la ejecución de políticas en todos los niveles, consejos locales, partidos políticos, sindicatos, organizaciones comunitarias, etcétera.⁸⁹

1.6.4.4. Barreras en la combinación de la falta de autoestima, las expectativas bajas y la falta de modelos femeninos a seguir

El clima inadecuado y hasta hostil que puede existir en ámbitos no considerados como femeninos alimenta los temores que tienen muchas mujeres, afectan su autoestima y reducen su seguridad en el cargo que ocupan o el cargo que podrían ocupar, impactando su presencia y la calidad de su participación. Considerando que los puntos anteriores se refuerzan mutuamente para mantener a las mujeres en una situación de

⁸³ Vázquez García, Verónica (2011). "Los derechos políticos de las mujeres en el sistema de usos y costumbres de Oaxaca", *Cuicuilco* 18(59), México. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592011000100010

⁸⁴ Wills Obregon, Maria Emma, *Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo público en Colombia (1970-2000) ¿Inclusión sin representación?*

⁸⁵ Venny, Adriana et al. (2014). *Patriarchal Barriers to Womens Political Participation in South-East Asia: Lessons from the Philippines, Cambodia, Malaysia, Indonesia and Timor-Leste on Patriarchy and the Rise of Womens Participation in State Politics*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

⁸⁶ Quintanilla, Tammy (2012). *Propuesta de iniciativa legislativa sobre acoso político a mujeres autoridades*, Lima: Unión Europea.

⁸⁷ Miloslavich Tupac, Diana (2017, 26 de Agosto). *Acoso político contra la mujer*, El Peruano. Consultado el 22 de Agosto 2019 en <https://elperuano.pe/noticia-acoso-politico-contra-mujer-58789.aspx>.

⁸⁸ Ob. Cit. Quintanilla, Tammy. *Propuesta de iniciativa legislativa sobre acoso político a mujeres autoridades*.

⁸⁹ Ibid.

exclusión y de ciudadanía diferenciada, se puede concluir que la subrepresentación de las mujeres se mantiene debido a un ciclo de desempoderamiento internalizado tanto como externalizado.

Como hay pocos ejemplos de lideresas exitosas y de mujeres en cargos altos, inconscientemente ellas se consideran menos capaces de asumir este tipo de responsabilidades o de participar en espacios políticos, y terminan teniendo expectativas de ascenso más bajas que los hombres.⁹⁰

1.6.5. Brechas asociadas a la baja participación de las mujeres en espacios de decisión

Como se señala en el Glosario de Términos de la Política Nacional de Igualdad de Género, las brechas de género son “diferencias que exhiben los sexos en cuanto a oportunidades de acceso, control y uso de los recursos que les permiten garantizar su bienestar y desarrollo humano”. Son una manifestación ampliada e institucionalizada de la desigualdad en las relaciones de género.

1.6.5.1 Brechas en el nivel educativo

Históricamente se ha justificado la exclusión de las mujeres de su ciudadanía por el nivel de educación. La política, se aducía, no se podía practicar sin saber leer, escribir, o haber estudiado en general; pese a ello, no se tomaban medidas para superar las limitaciones estructurales de acceso a la educación que han tenido y aún tienen las mujeres, en especial de las zonas rurales.

En la actualidad, algunas mujeres todavía pueden sentirse mal preparadas para participar en espacios de decisión, lo cual influye en su presencia y representación. En el Perú, aunque las brechas de género en términos de educación se han ido reduciendo, la tasa de analfabetismo es mayor en las mujeres, y la culminación de la secundaria, menor. Esta diferencia se hace mucho más grande en relación al lugar de residencia y la lengua materna, estando en desventaja las mujeres campesinas y/o indígenas debido a la falta de recursos financieros.⁹¹ De acuerdo al idioma o la lengua con la que aprendieron a hablar, han alcanzado educación superior el 27,4% de mujeres de habla hispana, mientras las de habla quechua, aymara y asháninka, solo el 10,8%, 10,4% y 2,6% respectivamente.⁹²

1.6.5.1. Segregación ocupacional horizontal y vertical

Aunque la presencia de mujeres en el ámbito público ha ido aumentando y normalizándose en los sectores público y privado, todavía ocurre el fenómeno de distribución desigual de trabajadores y trabajadoras en ciertas ocupaciones en base a su género, lo cual se define como segregación ocupacional según el diccionario de Sociología⁹³ (2009). Esta concentración se debe a la discriminación consciente o inconsciente por la cual se estima que ciertas tareas u ocupaciones es mejor que sean ocupadas por hombres, y otras por mujeres, de acuerdo a sus roles de género.

La segregación es vertical en el sentido de asignarle a los hombres los cargos de mayor responsabilidad y nivel, ubicando a las mujeres en roles de apoyo, observándose una serie de obstáculos a su ascensión en la escala salarial. En nuestro país, solo el 32%

⁹⁰ Kage, Rieko et al. (2018). “What Explains Low Female Political Representation? Evidence from Survey Experiments in Japan”, *Politics and Gender* 15(2), pp. 285-309.

⁹¹ Sueiro, Adelaida Alayza (2017). *Política de Igualdad de Oportunidades: Posibilidades y límites para las mujeres indígenas desde una mirada interseccional*. Tesis, Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁹² INEI (2017). Censos Nacionales de Población y Vivienda 2017, Indicadores de educación por lengua materna.

⁹³ Scott, John y Marshall, Gordon (2009). *Dictionary of Sociology* (3ra eds), Oxford University Press, Oxford.

de los cargos directivos son ocupados por mujeres.⁹⁴ A esta imposibilidad de ascensión se le llama “techo de cristal”, en alusión a la observación de una posición alta sin poder alcanzarla.⁹⁵

El efecto es el de acentuar las brechas salariales basadas en el género⁹⁶, y mantener a las mujeres fuera de los espacios de liderazgo y toma de decisiones. Este último efecto nos interesa bajo el entendimiento de que la segregación ocupacional influye en las responsabilidades de las personas seleccionadas para participar en mesas de diálogo para resolver conflictos sociales.

Pero la segregación ocupacional puede ser también horizontal. Dentro de un mismo nivel de responsabilidad se asigna cargos a hombres y mujeres según la percepción de sus capacidades. También afecta las brechas salariales ya que las mujeres se concentran en profesiones y oficios que requieren menos certificaciones, además de labores que reproducen su rol de cuidado.

En nuestro país, según cifras del INEI al 2017, existen 16 millones 511 mil trabajadores, de los cuales 44,2% (7 millones 299 mil 800) son mujeres⁹⁷. Asimismo, Servir señala que al 2017 en el sector público (en los tres niveles de gobierno) había 1 millón 422 mil servidores, de los cuales 47% eran mujeres. En gobiernos locales, la presencia de mujeres en el servicio civil en el 2017 fue de 33%⁹⁸. Es importante resaltar que la Ley N° 26772 dispone que las ofertas de empleo y acceso a medios de formación educativa no podrán contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o de trato, y la Ley N° 30709 prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres.

1.7. Una mirada interseccional de lo indígena

1.7.1. Participación de las mujeres indígenas en espacios de decisión

El Ministerio de Cultura ha reconocido e incluido en su base de datos a 55 pueblos indígenas⁹⁹. Según el último censo poblacional de 2017, más de 3 millones de mujeres en el Perú se reconocen a sí mismas como indígenas, representando el 51,4% de la población Indígena y el 26% del total de las mujeres del país¹⁰⁰.

La situación actual de las mujeres indígenas en el Perú se caracteriza por las significativas brechas en los indicadores de desarrollo básicos que las ubican en una situación de vulnerabilidad. Está demostrado que están más afectadas por la pobreza extrema¹⁰¹, y que alcanzan un nivel de educación menor al de las mujeres blancas y

⁹⁴ Estadísticas de ILOSTAT de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), referenciadas en CEPAL (2016). *Indicadores que visibilizan las brechas de género en el mercado laboral*, Seminario, Santiago.

⁹⁵ ONU Mujeres (2007). *Glosario de términos relacionados con la transversalidad de género*, Proyecto Equal en Clave de Culturas, 24pp.

⁹⁶ Biblarz, Timothy et al. (1996). “Social Mobility Across Three Generations”, *Journal of Marriage and Family* 58(1), pp.188-200.

⁹⁷ Ver: <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/en-el-peru-existen-16-millones-511-mil-trabajadoras-y-trabajadores-que-conmemoraran-el-proximo-1-de-mayo-el-dia-del-trabajo-10719/> (consulta realizada el 9 de setiembre de 2019).

⁹⁸ Autoridad Nacional del Servicio Civil. La mujer en el servicio civil peruano 2019. Lima, 2019, pp. 4, 19.

⁹⁹ En el Perú, el Ministerio de Cultura ha identificado 55 pueblos indígenas u originarios, de los cuales 51 son originarios de la Amazonía y 4 de los Andes. La Base de Datos de Pueblos Indígenas no es un registro constitutivo de derechos y por tanto este podrían variar dada la pertinencia <http://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>

¹⁰⁰ INEI (2017). Censos Nacionales de Población y Vivienda 2017, Población según identificación étnica. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/libro.pdf.

¹⁰¹ Trivelli, Carolina (2005). Una mirada cuantitativa a la situación de pobreza de los hogares indígenas en el Perú, *Hogares indígenas y pobreza en el Perú: Una mirada a partir de la información cuantitativa* (Documento de Trabajo N°141), IEP, pp. 83-158.

mestizas¹⁰². Además, son particularmente vulnerables a situaciones de violencia familiar, acoso sexual, abuso sexual y trata de personas¹⁰³.

Se constata, igualmente, que las mujeres tienen menos acceso al seguro médico¹⁰⁴ y que las tasas de embarazos adolescentes son altas.¹⁰⁵ Se ha demostrado también que realizan más trabajo no remunerado, y tienen menos oportunidades de acceder a documentos de identidad nacional (DNI), restringiéndose de esta manera su acceso a los servicios proveídos por el Estado¹⁰⁶. En ese sentido, las muchas formas de discriminación a las que están expuestas las mujeres indígenas crean grandes barreras que obstaculizan tanto su acceso a servicios básicos de salud y educación, alimentos y empleo decente y digno, como su plena participación en la vida pública¹⁰⁷ y, particularmente, en espacios de decisión como las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales.

Cabe agregar que la estigmatización constante basada en la raza ha contribuido a la pérdida de la auto-identificación como indígena y complicado su participación a partir de esta identificación.^{108 109} La discriminación histórica basada en el género, la etnia y la clase ha contribuido a una internalización generalizada de una falta de poder¹¹⁰ expuesta en el punto 1.5 del presente informe. Es decir, las mujeres indígenas mismas a menudo perciben que no pertenecen a los espacios de poder a los cuales tienen el derecho de acceder.¹¹¹

En nuestro país, recientemente se ha promulgado la Ley N° 30982 que modificó el artículo 19 de la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, estableciendo que la directiva comunal debe incluir un número no menor del 30% de mujeres o de hombres en su conformación. Sobre este particular el Ministerio de Cultura informó que solo el 3.7% de comunidades campesinas (183) son conducidas por mujeres en el cargo de presidente¹¹². El IV Censo Nacional Agropecuario, de donde se toma este dato, precisa además que si bien las mujeres no llegan a ser presidentas de comunidad, *“sí logran acceder a cargos de la directiva como tesoreras y vocales, los cuales suelen ser asignados en relación a sus roles de género, tal como el cargo de tesorera que está vinculado a su experiencia en la administración de la economía del hogar”*.

Y, en relación a la participación indígena (cuota indígena) se ha establecido en la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales y en la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, que los partidos políticos deben incluir un mínimo de 15% de representantes de

¹⁰² El 13.6% mujeres autoidentificadas como indígenas no tienen ningún nivel educativo comparado a 4.5% mujeres blancas y mestizas. INEI (2017). Censos Nacionales de Población y Vivienda 2017, Población según autoidentificación y nivel educativo.

¹⁰³ CLADEM Perú (2014). Informe alternativo al séptimo y octavo informe periódico del Estado Peruano para el 58 periodo de sesiones del comité CEDAW. Lima.

¹⁰⁴ Ibid. Población según afiliación a seguro médico.

¹⁰⁵ Benavides, Martín et al. (2010). Estado de la niñez indígena en el Perú, Lima: UNICEF, INEI.

¹⁰⁶ RENIEC (2012). Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2011-2015, (Segunda Edición corregida Noviembre 2012), Lima.

¹⁰⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). *Las Mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. CIDH-OAS, p.39.

¹⁰⁸ Degregori, C. I. (2002) Identidad étnica, movimientos sociales y participación en el Perú, in Mutsuo, Y. and Degregori, C.I. (eds), *Estados Nacionales, Etnicidad y Democracia en América Latina*, Osaka: JCAS, 161-178.

¹⁰⁹ Rousseau, S. and Morales Hudon, A. (2015) Paths towards autonomy in indigenous women's movements: Mexico, Peru, Bolivia, *Journal of Latin American Studies* (48), 33-60.

¹¹⁰ Correspondiendo al poder invisible según la metodología de Gaventa, John (2006).

¹¹¹ Meentzen, A. (2010) Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en América Latina: Estudio de caso Perú, Ciudad de México: PNUD.

¹¹² Informe N° 000024-2018-CDR/OGAJ/SG/MC remitido al Congreso de la República por Oficio N° 100-2018-DM/MC.

comunidades nativas y pueblos originarios en cada región o provincia correspondiente, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.

A diferencia de las organizaciones indígenas de alcance nacional y tradicionalmente lideradas por hombres como la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)¹¹³ y la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), pero que cuentan con Secretarías de la Mujer o incluyen mujeres en sus consejos directivos, surgen otras organizaciones exclusivamente de mujeres campesinas o indígenas como la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP), las cuales se caracterizan por ser autónomas e independientes de las organizaciones anteriormente citadas. Tanto ONAMIAP y FENMUCARINAP son formadas con dirigentes mujeres que se separan de las organizaciones indígenas generales.

Es preciso señalar que el enfoque intercultural es indispensable en la etapa de diálogo pero deber ser transversal a todo el proceso. La Política Nacional para la transversalización del enfoque intercultural, aprobada por Decreto Supremo N° 003-2015-MC, define la interculturalidad como: "un proceso de intercambio, diálogo y aprendizaje que busca generar relaciones de equidad entre diversos grupos étnico-culturales que comparten un espacio; a partir del reconocimiento y valoración positiva de sus diferencias culturales".

La Defensoría del Pueblo, además de valorar estas diferencias, reconoce la desigualdad en las relaciones de poder, y la jerarquización que ha provocado la exclusión de ciertos grupos culturales. En ese sentido, la interculturalidad busca proponer nuevos paradigmas para redistribuir el poder entre los actores.¹¹⁴

Entre los principales desafíos que enfrenta un diálogo intercultural auténtico, según Fidel Tubino¹¹⁵, está la superación de la asimetría social y la discriminación cultural. Para hacer real el diálogo hay que empezar por visibilizar las causas del no-diálogo. De lo que se trata es de proponer alternativas transformativas viables, dotadas de legitimidad social y que generen capacidad de agencia en los ciudadanos. La atención de estos elementos fortalecerá las garantías de continuidad en los procesos de diálogo intercultural.

¹¹³ AIDSESP ha promovido la paridad en las juntas directivas de las organizaciones que la conforman a consecuencia de la adopción de la política de perspectiva de género, impulsada externamente desde la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), una organización panamazónica que agrupa a las principales federaciones de pueblos indígenas amazónicos de Sudamérica. Se ha elegido a tres varones y tres mujeres en la Junta Directiva de AIDSESP, como se puede apreciar en su página web. Es notorio que los tres cargos más importantes están en manos de varones, pero según hemos sido informados se estima que para las siguientes elecciones se impulsará la alternancia y en una subsiguiente se elegirá en la presidencia a una mujer indígena, por primera vez.

¹¹⁴ Defensoría del Pueblo (2015). *Mecanismo de mediación intercultural*, p. 44.

¹¹⁵ Tubino, Fidel (2005). Las prácticas discursivas sobre la interculturalidad en el Perú de hoy. Propuesta de lineamientos para su tratamiento en el sistema educativo peruano. Consultoría encargada por la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe – MINEDU, p. 7.

Capítulo 2

Participación (presencia y representación): resultados de la investigación

2.1 Metodología

La metodología utilizada busca la comprensión bidimensional del tema investigado. De un lado, el componente de la presencia de las mujeres en los procesos de diálogo y, de otro, la calidad de su participación (representación) en los mismos. Los datos recogidos por la Defensoría del Pueblo para esta investigación son de fuentes primarias y trazan la ubicación de las mujeres desde la posición de poder que ocupan en la organización social a la que pertenecen hasta la calidad de su participación en las mesas de diálogo constituidas por la voluntad de las partes para resolver conflictos sociales

A continuación, se desarrollan los alcances de la metodología empleada para la recolección y sistematización de la información analizada, con la finalidad de explicar la presencia y representación de las mujeres en estos espacios de diálogo.

A) Datos cuantitativos

Los datos sobre presencia de mujeres en mesas de diálogo provienen de las actas de asistencia a estos espacios. La Defensoría del Pueblo solicitó a los principales ministerios facilitadores de mesas de diálogo, las actas suscritas en el periodo septiembre 2017 – septiembre 2018. En respuesta a estas solicitudes, se recibieron 570 actas conforme al siguiente cuadro:

Cuadro 1. Actas recibidas por ministerio

Ministerio	Número de actas
Total	570
Presidencia del Consejo de Ministros	335
Ministerio de Energía y Minas	164
Ministerio del Ambiente	71

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Luego de revisar cada una de las actas, se excluyeron aquellas que se duplicaban, no eran legibles o no se ajustaban al tipo de acta que se elabora y suscribe en las mesas de diálogo. Se seleccionó finalmente 505 actas correspondientes a 120 mesas de diálogo, las cuales fueron sistematizadas en una base de datos.

Asimismo, la Defensoría elaboró y aplicó la ficha denominada “Participación de las mujeres en espacios de diálogo para resolver conflictos sociales” en 17 reuniones correspondientes a 11 mesas de diálogo. Estas fichas fueron llenadas por las comisionadas y los comisionados de la Defensoría del Pueblo entre octubre de 2018 y febrero de 2019. Las fichas detallan los números de mujeres participantes según las entidades que representan, y recogen información concerniente a la calidad y el contexto de su participación.

A fin de contextualizar la situación de las mujeres en el país se hicieron pedidos de información al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, al Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI y a las oficinas de gestión de conflictos sociales del Ejecutivo y a la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y

Energía - SNMPE¹¹⁶. A partir de las respuestas de estas instituciones, se recopiló información sobre el número de mujeres secretarías generales de sindicatos en el sector público y privado, en comparación con el número de hombres que asumen este rol; el número de mujeres y hombres que presiden las comunidades campesinas y nativas a nivel nacional; y, el número de mujeres y hombres que dirigen las oficinas de gestión y prevención de conflictos sociales en los ministerios. El propósito era tener elementos complementarios para comprender el grado de poder que tienen las mujeres en las organizaciones de dónde provienen y en qué medida esta estructura y relaciones de poder previas condicionan su presencia y participación en los procesos de diálogo.

B) Datos cualitativos

Con relación a la calidad de la participación de las mujeres en los procesos de diálogo para resolver conflictos sociales, que los datos cuantitativos no llegaban a traslucir, y las barreras a su plena y efectiva participación, se aplicaron diferentes técnicas de investigación que nos permitieron recopilar información al respecto.

Como ya se ha mencionado, se aplicó la ficha “Participación de las mujeres en espacios de diálogo para resolver conflictos sociales” que, además de recopilar información cuantitativa, registra la forma de participación de las mujeres en los procesos de diálogo derivados de conflictos sociales.

Se desarrollaron entrevistas semi-estructuradas a 13 mujeres que participaron en uno o más mesas de diálogo como representantes de la sociedad, del Estado y de empresas. Igualmente, se realizaron cuatro grupos focales con mujeres que han participado en procesos de diálogo, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro 2. Grupos focales según las y los participantes

Grupo focal	Lugar	Participantes
GF 1	Lima Metropolitana	Líderesas sociales pertenecientes al Grupo de Líderes Sociales que coordina con el Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible
GF 2	Lima Metropolitana	Funcionarias y funcionarios del Ejecutivo que trabajan en oficinas que gestionan conflictos sociales
GF 3	Áncash	Mujeres representantes de oficinas que gestionan conflictos sociales del Estado y de una empresa minera, y líderes comunales de los alrededores de la ciudad de Huaraz
GF 4	Puno	Líderesas sociales y funcionarias del Estado

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Cabe señalar que las personas participantes en los grupos focales y en las entrevistas se seleccionaron a partir de las referencias dadas por personas vinculadas a estos temas. Se contó con la participación de representantes de diversas instituciones y organizaciones, con distintos roles y perspectivas.

Los datos cuantitativos y cualitativos recogidos se complementan en el análisis tanto de la presencia como de la representación de las mujeres. No basta con que estén

¹¹⁶ La SNMPE envió datos incompletos sobre la composición de las oficinas de relaciones comunitarias de empresas mineras, lo que imposibilitó el análisis.

presentes, que de por sí constituye un problema específico, sino que tengan una participación activa de modo que podamos medir su impacto.

En el primer momento de la investigación subrayamos la distinción entre las dimensiones de inclusión (presencia) y de representación¹¹⁷, útil para dar cuenta de dos asuntos distintos en cuanto a la participación de las mujeres: su presencia en los espacios y su rol de representantes. Los datos cuantitativos son principalmente útiles para ver el primer asunto y los datos cualitativos, para el segundo.

En un segundo momento, ponemos en evidencia a partir de las investigaciones expuestas en el punto 1.6.4, de las barreras que generan situaciones de subrepresentación de las mujeres en la política. Encontrar semejanzas y diferencias entre el espacio de la política y el del diálogo engarza dos temas que le dan mayor profundidad explicativa al tema de investigación. Los datos cualitativos nos ayudan a entender cómo funciona el “sistema de género” en las circunstancias de vida de las mujeres previas al diálogo. Es decir, en las dinámicas de poder que influyen en la creación de barreras que, a su vez, impactan en la participación de las mujeres. Pero también en el momento mismo del diálogo.

Finalmente, a partir de las observaciones sobre las dinámicas internas y externas de los espacios de diálogo, se identifican buenas prácticas por replicar y malas prácticas por cambiar, oportunidades para propuestas normativas, cambios de perspectiva sobre la valoración del papel de las mujeres, incorporación de nuevas formas de registrar información que permita hacer seguimiento a lo que ocurre en estos espacios, pero también de los elementos nuevos que las mujeres vayan aportando en la medida en que adquieran un mayor protagonismo en estos espacios.

Analizaremos en lo que sigue de este capítulo la información de fuente primaria obtenida mediante la metodología expuesta, teniendo en cuenta las fuentes secundarias utilizadas especialmente en el marco teórico y el marco normativo nacional e internacional sobre el tema. Son tres los temas objetivos planteados en la investigación:

- Evaluar la presencia personal de las mujeres en los espacios de diálogo.
- Evaluar la representación de las mujeres en los espacios de diálogo.
- Identificar las causas de la subrepresentación de las mujeres en espacios de diálogo, a través de la identificación de barreras a la participación plena y efectiva en el contexto peruano.

¹¹⁷ WILLS OBREGON, María Emma (2004) *Las trayectorias femeninas y feministas hacia lo público en Colombia (1970-2000) ¿Inclusión sin representación?* Tesis. The University of Texas.

2.2 Presencia personal de mujeres en espacios de diálogo: sistematización de actas de mesas de diálogo

2.2.1 Cifras generales

Se han seleccionado y revisado 505 actas de 120 mesas de diálogo, suscritas entre septiembre de 2017 a septiembre de 2018. Cada acta corresponde a una reunión de mesa de diálogo. Los porcentajes de presencia de hombres y mujeres obtenidos son los siguientes:

Cuadro 3. Participantes mujeres y hombres en mesas de diálogo

Sexo	Participantes	%	Promedio de participantes por reunión
Total	10 701	100.0%	21.2
Hombres	8852	82.7%	17.5
Mujeres	1849	17.3%	3.7

Fuente: Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Los datos han sido recogidos de las actas suscritas por las partes y de las listas de asistencia. En los casos en los que el nombre ha generado dudas, se verificó la información a través del DNI o mediante la contrastación con otras actas en las que aparece la misma firma. Los procesos de diálogo con más de la mitad de firmas imprecisas se han excluido del análisis cuantitativo para garantizar la mayor exactitud estadística posible.

A partir de estos datos podemos sostener que, en referencia al número de participantes en los procesos de diálogo estudiados, el 17.3% son mujeres, con un promedio de 3.7 mujeres por reunión de mesa de diálogo, el 82.7% son hombres, con un promedio de 17.5 hombres por reunión de mesa de diálogo. Estos datos de presencia no se diferencian por el actor institucional al que representan.

De acuerdo con la observación directa de las mesas de diálogo hecha por personal de la Defensoría del Pueblo, habría una proporción moderadamente mayor a las cifras sistematizadas a partir de actas y listas de asistencia si tomamos en cuenta que en el 62% de los casos hay mujeres que no suscriben las actas. Es probable que exista un número mayor de mujeres participantes en mesas de diálogo pero que no se acercan a firmar las actas porque no participan como representantes sino como asistentes.

La inclusión de mujeres en las actas no significa necesariamente que hayan tenido una efectiva y plena participación en el diálogo y en la toma de decisiones durante la reunión. La calidad de la participación de las mujeres la desarrollaremos más adelante.

2.2.2 Información organizada por actor e institución que representan

Comparando los porcentajes de mujeres por tipo de actor, vemos en el cuadro 4 que en las reuniones de mesas de diálogo existe un mayor porcentaje de funcionarias del Estado (20.7%), seguido por las empresas (15.3%) y, finalmente, de actores de la sociedad (14.4%). Los actores de la sociedad identificados en las actas de mesas de diálogo son muy diversos, engloba a comunidades nativas, comunidades campesinas, frentes de defensa, comités de gestión del agua, sindicatos, federaciones nacionales, etc.

Cuadro 4. Participantes en mesas de diálogo según el tipo de actor

Sexo	Estado		Sociedad		Empresa	
	N°	%	N°	%	N°	%
Total	4768	100.0%	5026	100.0%	907	100.0%
Hombres	3783	79.3%	4301	85.6%	768	84.7%
Mujeres	985	20.7%	725	14.4%	139	15.3%

Fuente: Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Desagregando los niveles de acción del gobierno, vemos que a medida que uno “desciende” de nivel de gobierno; es decir, va de lo nacional, a lo regional y a lo local (provincial y distrital), la presencia de representantes mujeres disminuye, de 26.5%, a 20.0% y 9.0%, respectivamente. Las representantes mujeres de otras instituciones, como el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo, alcanzaron el 20.5%.

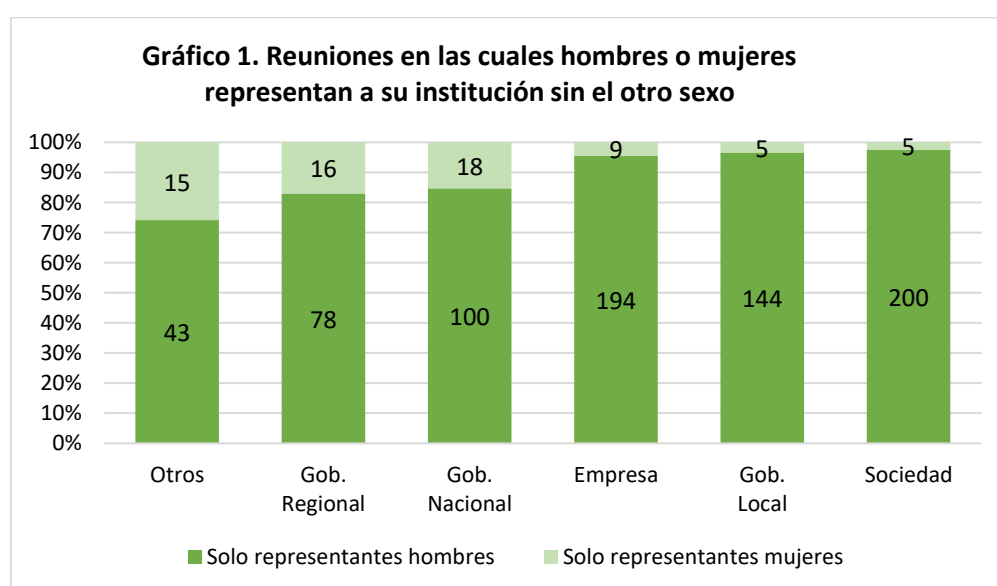
Cuadro 5. Participantes en mesas de diálogo según el nivel de gobierno

Sexo	Gobierno nacional		Gobierno regional		Gobierno local		Otros	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Total	2623	100.0%	711	100.0%	1273	100.0%	161	100.0%
Hombres	1928	73.5%	569	80.0%	1158	91.0%	128	79.5%
Mujeres	695	26.5%	142	20.0%	115	9.0%	33	20.5%

Fuente: Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Complementariamente, el siguiente gráfico ilustra el número de reuniones de mesas de diálogo donde una institución u organización es representada solo por hombres o solo por mujeres:



Fuente: Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Según los resultados de la sistematización de las actas, hay numerosas reuniones de mesas de diálogo en las que participan hombres sin que esté presente una sola mujer de su misma organización. Contrariamente, hay muy pocas reuniones de mesas de diálogo en las que participan mujeres sin sus compañeros varones. Consideramos que estas cifras también están influidas por el promedio de participantes de la sociedad que llegan a reuniones, lo cual es mayor (8.3) que los demás actores (4.0). Teniendo esto en cuenta, sigue habiendo muchas reuniones donde la sociedad está representada por solo hombres. El bajo número en gobiernos locales se explica porque suele ser representado por su máxima autoridad, es decir los alcaldes y las alcaldesas, que como hemos señalado en el punto 1.6.2., solo el 2,27% son mujeres del total a nivel nacional.

Además, en el caso de todos los actores (todos los niveles de gobierno, sociedad y empresas), los porcentajes de mujeres participando sin el otro sexo son menores a los porcentajes de mujeres participando en conjunto con los hombres. En el caso del actor social, la diferencia es aún más grande. El 14.4% de los y las participantes son mujeres, pero solo 0.6% (en total 5 personas) de las personas participando sin el otro sexo, son mujeres.

2.2.3 Presencia de mujeres de comunidades campesinas o nativas en procesos de diálogo derivados de conflictos sociales

Si desagregamos las actas de mesas de diálogo según el involucramiento de comunidades campesinas y nativas en el caso de conflicto correspondiente, podemos ver, tal como lo expone el cuadro 6, que cuando estas formas de organización no participan en el conflicto, hay un mayor porcentaje (19.8%) de mujeres que cuando están involucradas las comunidades nativas (16.4%) y comunidades campesinas (11.3%).

Cuadro 6. Participación de mujeres representantes de la sociedad en reuniones de mesas de diálogo, según la presencia de comunidades en el conflicto

Tipo de actor de la sociedad	Promedio de participantes mujeres en reuniones con al menos una mujer de este actor	Porcentaje de participantes mujeres
Total	3.3	14.4%
Comunidades campesinas	3.8	11.3%
Comunidades nativas	3.4	16.4%
Otras organizaciones de la sociedad	2.8	19.8%

Fuente: Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

En este orden de ideas, podemos inferir que las mujeres tienen mayores oportunidades de participación en espacios de diálogo siendo parte de otras organizaciones de la sociedad que en las juntas directivas de sus comunidades.

2.2.4 Información organizada por actividades asociadas a la agenda del diálogo

Siendo el tipo de conflicto socioambiental el más numeroso, es relevante mostrar concentraciones de mujeres en las actividades relacionadas con este tipo.

Cuadro 7. Participación de mujeres representantes de la sociedad en reuniones de conflictos socioambientales, según el tipo de actividad

Tipo de actividad	Total actores de la sociedad	Mujeres de la sociedad	%
Total	4394	647	14.7%
Minería	1853	340	18.3%
Energía	1533	139	9.1%
Hidrocarburos	686	126	18.4%
Otros	283	35	12.4%
Residuos y saneamiento	37	5	13.5%
Forestales	2	2	100.0%

Fuente: Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Vemos que en los conflictos relacionados a minería, la participación de mujeres de las organizaciones sociales es más alta que el promedio, con 18.3%. Sostenemos, sin embargo, que esta participación para los asuntos de minería disminuye a 14.1% cuando solo se consideran las comunidades campesinas, lo cual está por debajo de la tasa de participación femenina de los actores de la sociedad. En cambio, con los proyectos de energía, la participación de mujeres de la sociedad es aún más baja, con 9.1%.

Si comparamos estas tasas con las del cuadro de empresas, vemos que los asuntos de energía tienen mayor presencia femenina de las empresas involucradas que desde la sociedad. Esto indica que habrá menos mujeres en los comités u organizaciones de la sociedad viendo asuntos de energía que mujeres participando desde empresas de energía.

Cuadro 8. Presencia de mujeres representantes de empresas en reuniones de mesas de diálogo, por el tipo de actividad

Tipo de actividad	Porcentaje de reuniones con participación de al menos una mujer sobre el total de reuniones con participación de representantes de empresas	Porcentaje de participantes mujeres sobre el total de participantes de empresas
Minería	25.9%	10.8%
Hidrocarburos	48.4%	22.9%
Energía	61.5%	25.0%

Fuente: Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

La información organizada por tipo de actividad demuestra las variaciones en las tasas de presencia femenina según el asunto que se está tratando en la mesa de diálogo. En algunos tipos de empresas, y en algunas organizaciones de la sociedad que trabajan en estos asuntos, las tasas varían considerablemente.

2.2.5 Información organizada por empresas

La presencia de mujeres también varía según cada empresa que participa en la mesa de diálogo. El siguiente cuadro contabiliza cuántas mujeres y hombres representan a las empresas según las actas revisadas. Esto permite hacer una estimación de la composición de sus equipos de gestión de conflictos.

Cuadro 9. Empresas según el número de mujeres y hombres que las representan

N° de representantes	Número de empresas con representantes mujeres	Número de empresas con representantes hombres
Total	42	42
0	21	1
1	12	9
2 - 4	9	21
5 a más	0	11

Fuente: Actas de procesos de consulta previa.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Vemos que los cargos y las responsabilidades de participación en espacios de diálogo se confían más a hombres que a mujeres. De las 11 empresas que acreditan a 5 o más hombres, 3 de ellas no acreditan a ninguna mujer. En cambio, no hay ninguna empresa que acredite a más de 5 mujeres.

2.2.6 Información organizada por sexo de la persona facilitadora

El cuadro 10 cruza las variables del sexo de la persona facilitando, y de las mujeres participando en las mesas de diálogo correspondientes.

Cuadro 10. Reuniones de mesas de diálogo por el sexo de la persona encargada de la facilitación

Sexo	Reuniones	%	Porcentaje de participantes mujeres en estas reuniones
Total	505	100,0%	17,3%
Hombres	323	64,0%	16,0%
Mujeres	106	21,0%	21,7%
Hombres y mujeres	56	11,1%	20,4%
No hay facilitador(a)	12	2,4%	12,4%
No precisa	8	1,6%	14,9%

Fuente: Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Un 21% de reuniones de mesas de diálogo fueron facilitadas por mujeres. Cuando las mujeres están a cargo de la facilitación el porcentaje de presencia femenina es más alto. Y llega a niveles muy bajos si no hay ninguna persona facilitando. Esto significa que la mesa de diálogo está diseñada como una negociación directa, la participación de mujeres es mínima.

La existencia de una correlación es insuficiente para distinguir causalidad entre las dos variables. En teoría, tiene poco sentido de que las personas participantes tomen la decisión de ir o no ir de acuerdo a este factor. Queda la posibilidad de que otros factores influyen en ambas variables a la vez, como los temas que se discuten o el lugar de la reunión.

2.2.7 Información organizada por ubicación del caso y de la reunión

El siguiente cuadro muestra la presencia de mujeres en mesas de diálogo según el nivel de urbanización del lugar donde se ha registrado el caso y su correspondiente espacio

de diálogo. Según la categorización del INEI, las zonas rurales tienen menos de 500 personas mientras las zonas urbanas tienen más de este número.

Cuadro 11. Lugar de las reuniones de mesas de diálogo y presencia personal de mujeres

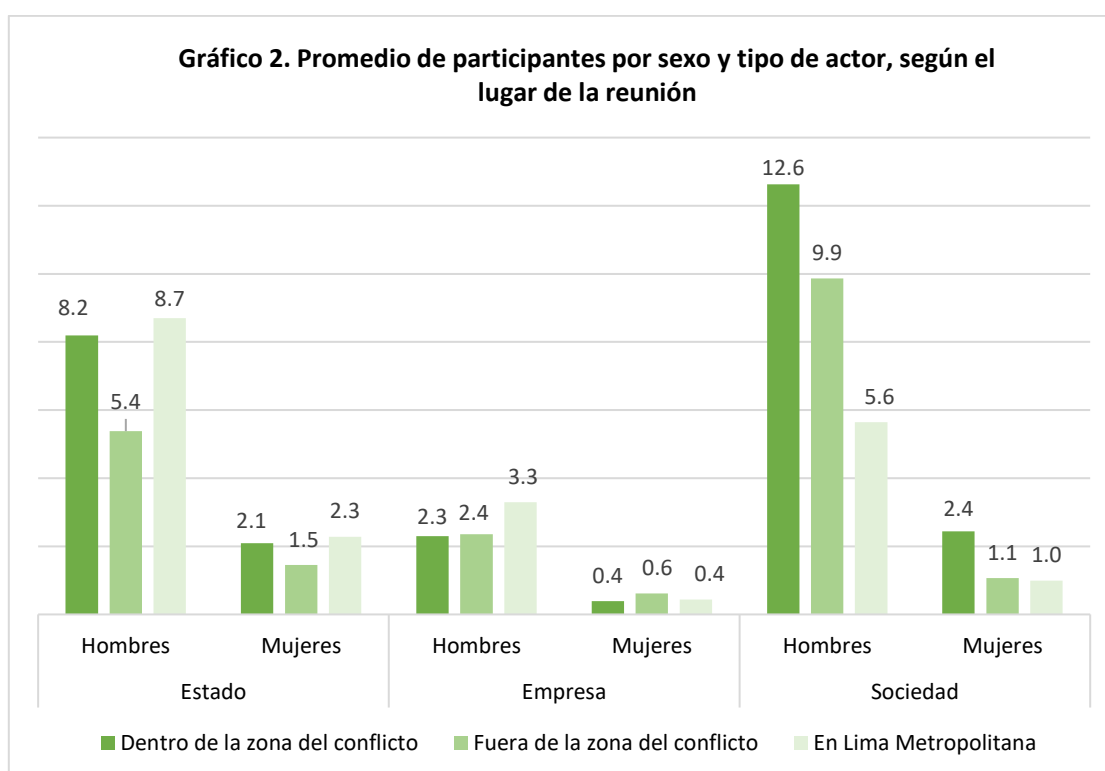
Zona del lugar del conflicto	% de reuniones en el lugar del conflicto	% de presencia de mujeres en estas reuniones
Total	45.35%	17.3%
Rural	45.43%	16.8%
Urbano	45.21%	18.4%

Fuente: Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

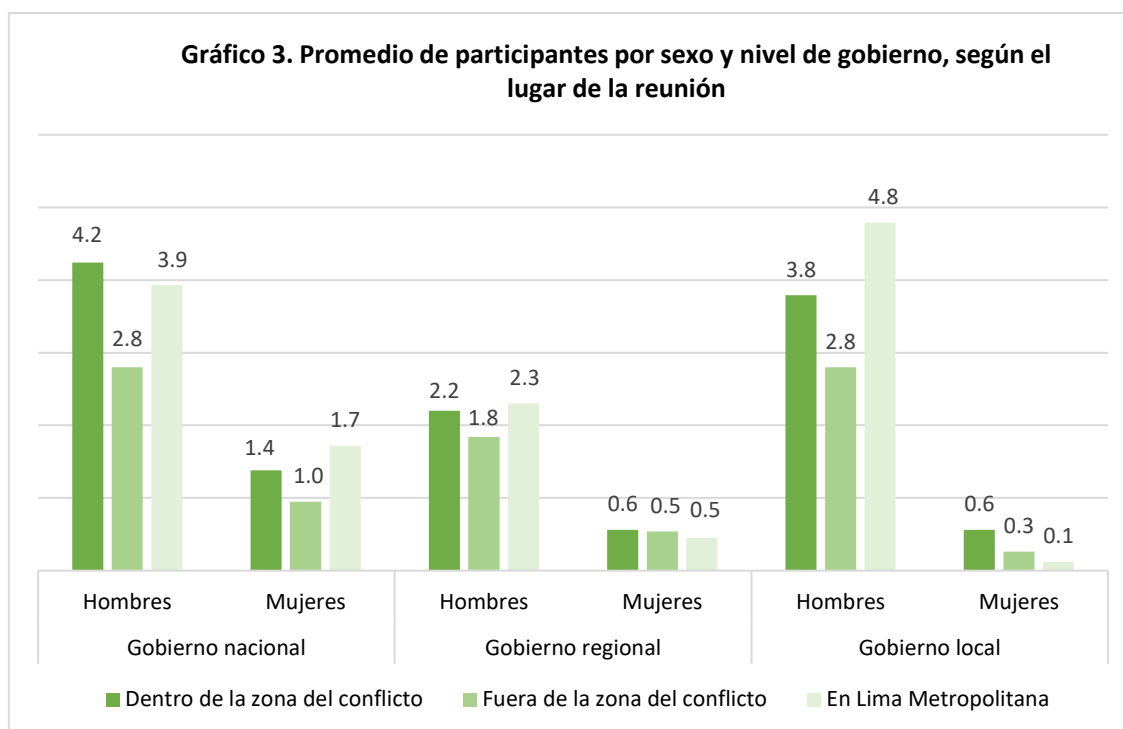
Vemos que la presencia de mujeres en mesas de diálogo es más alta en conflictos urbanos, (18.4% contra 16.8%), aunque la diferencia es solo de 1.6%. En un poco más de 45% de los casos urbanos como rurales, las reuniones se dan en el mismo lugar del conflicto. El 55% restante corresponde a reuniones fuera del lugar del conflicto.

En cambio, la presencia de mujeres tiene bastante variación según la ubicación de la reunión de la mesa de diálogo. Los dos gráficos siguientes ilustran, en promedio, cómo los participantes de los distintos actores, y hombres y mujeres, difieren según la ubicación de la reunión de mesa de diálogo.



Fuente: Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.



Fuente: Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Este dato se sacó comparando la ubicación de la reunión con el lugar del conflicto. El lugar del conflicto es entendido como el distrito donde se registra un conflicto en la zona rural, o la ciudad donde se registra un conflicto en la zona urbana.

Vemos que es particularmente ventajoso para los actores sociales que la reunión se realice en el mismo lugar del conflicto, y más para las mujeres. El promedio de participantes mujeres del actor social se duplica cuando las reuniones se programan en el lugar del conflicto.

Observamos que las mujeres de las empresas, de los gobiernos regionales y locales son menos numerosas en reuniones ubicadas en Lima, que en reuniones ubicadas en las zonas de conflicto o en una ciudad cerca de la zona de conflicto, mientras sus compañeros varones son más numerosos en reuniones ubicadas en Lima.

En el caso del gobierno nacional los y las participantes disponen de presupuesto y apoyo logístico para poder viajar a las zonas de conflicto. A pesar de esto, a las mujeres que desempeñan funciones en el gobierno nacional les es más favorable que las reuniones se realicen en Lima Metropolitana, mientras que a sus colegas varones la ubicación de la reunión no les afecta.

Hay departamentos en los cuales es más frecuente el desplazamiento de la mesa de diálogo fuera del lugar de conflicto. Son factores influyentes la accesibilidad o proximidad a una ciudad grande. El cuadro 12 indica el número de reuniones hechas en el lugar del conflicto, según el departamento.

Cuadro 12. Reuniones en los lugares de conflictos según departamento

Departamento	Reuniones por departamento donde se origina el conflicto	Reuniones realizadas en el lugar del conflicto	% de reuniones realizadas en el lugar de conflicto
Total	505	229	45.3%

Huancavelica	50	23	46.0%
Cusco	47	20	42.6%
Puno	46	25	54.3%
Loreto	45	24	53.3%
Apurímac	37	21	56.8%
Áncash	36	8	22.2%
Junín	36	14	38.9%
Huánuco	34	2	5.9%
Lima	26	10	38.5%
San Martín	23	21	91.3%
Multi región	21	3	14.3%
Pasco	17	13	76.5%
Piura	15	5	33.3%
Ayacucho	14	6	42.9%
Arequipa	13	7	53.8%
Cajamarca	12	9	75.0%
Ucayali	12	11	91.7%
Callao	9	2	22.2%
Ica	5	0	0.0%
Amazonas	3	1	33.3%
Tacna	3	3	100.0%
Lambayeque	1	1	100.0%

Fuente: Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

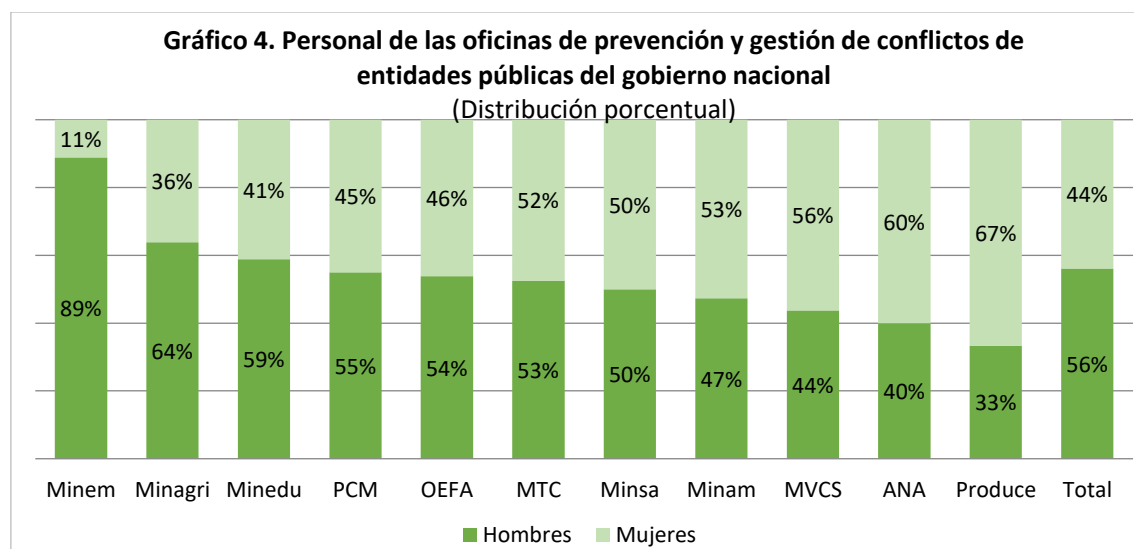
En el caso de los departamentos cercanos a la ciudad de Lima, las reuniones se suelen trasladar a ella. Sucede así en los casos del Callao o de Ica, o en los casos que implican más de una región (multi región). Las razones logísticas y de proximidad podrían explicar que las reuniones no se hagan en el mismo lugar del conflicto. Otros departamentos también muestran bajas tasas. Sería beneficioso realizar un análisis caso por caso, para determinar si resulta viable ubicar la reunión en un lugar estratégico, o proveer viáticos para los y las posibles participantes.

2.2.8 Participación de las mujeres en instituciones públicas y organizaciones de la sociedad

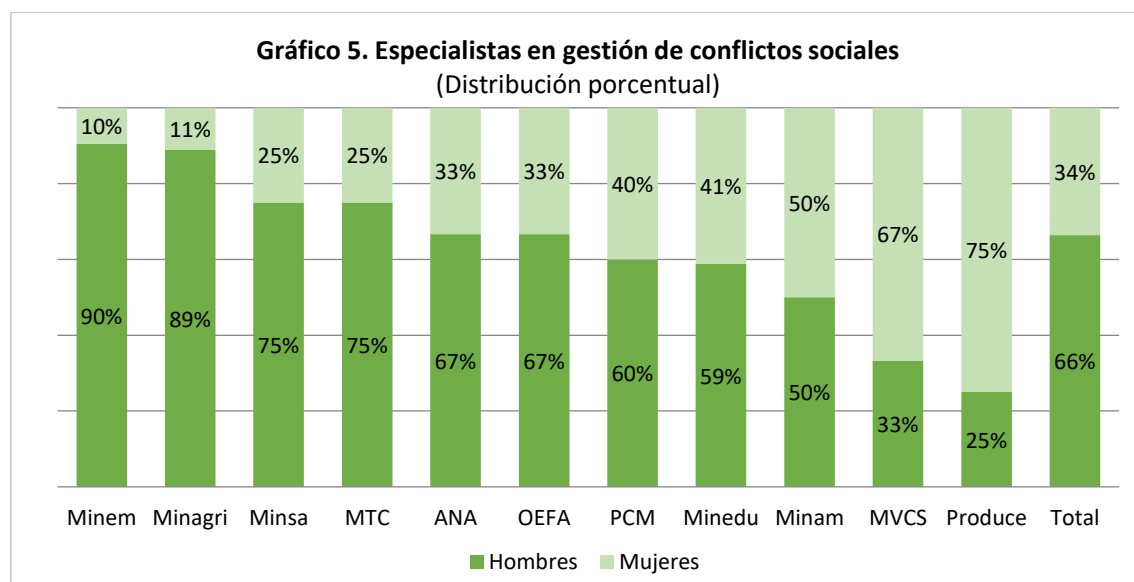
Para analizar la participación de las mujeres en los procesos de diálogo hay que observar su presencia personal en las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad a las que pertenecen. Aceptando la premisa de que el liderazgo e involucramiento de las mujeres en las etapas previas al diálogo debería reflejarse enseguida en los espacios de diálogo, desarrollaremos datos adicionales para una mejor comprensión del contexto.

A continuación mostraremos datos sobre la presencia de mujeres en oficinas de prevención y de gestión de conflictos, en sindicatos, y en la jefatura de comunidades nativas y campesinas, como aproximación a la participación de mujeres del Estado, de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras de los sectores público y privado, y de las organizaciones sociales de base, respectivamente.

En primer lugar, el personal de las oficinas de prevención y de gestión de conflictos sociales de entidades públicas del gobierno nacional, ha sido desagregado por sexo, tal como está expuesto en los siguientes gráficos:



Fuente: Oficinas de prevención y de gestión de conflictos sociales del gobierno nacional.
Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

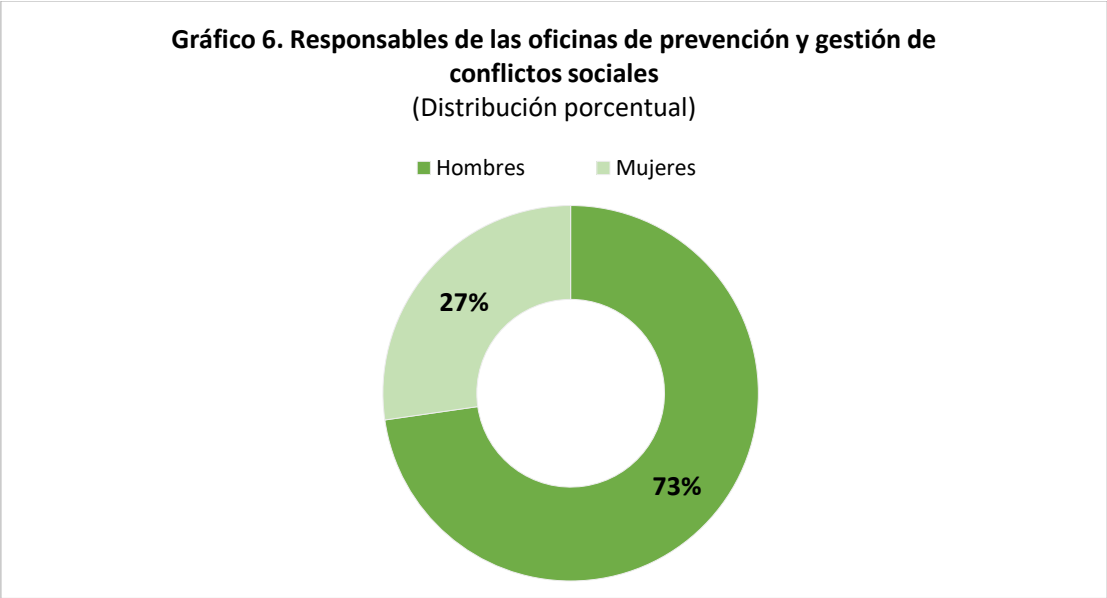


Fuente: Oficinas de prevención y de gestión de conflictos sociales del gobierno nacional.
Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

La información recabada sobre el personal incluye a los responsables de oficina, especialistas, analistas, asistentes, entre otros. Las y los especialistas son quienes intervienen directamente en la gestión del conflicto, mientras que el responsable de oficina es la jefa o jefe, directora o director, que lidera estas oficinas.

Vemos que la mayor parte del personal de oficinas de gestión de conflictos en el gobierno nacional son hombres (56%), cifra que aumenta con el personal especialista (66%).

Entre las entidades que remitieron las actas para esta investigación, el Ministerio del Ambiente es la única entidad con una mayoría de mujeres, con 53% del personal y 50% de las especialistas. Por su parte, el Ministerio de Energía y Minas tiene la menor proporción de mujeres en su oficina de conflictos sociales, con 11% de mujeres trabajadoras y 10% de mujeres especialistas.



*Fuente: Oficinas de prevención y de gestión de conflictos sociales del gobierno nacional.
Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.*

Las proporciones de participación femenina disminuyen según el nivel del cargo. Es decir, el personal femenino en general (44%) es mayor a las especialistas de conflictos (34%), cuya proporción es mayor a las responsables (jefas) de oficinas de conflicto (27,3%).

Los y las especialistas en prevención y gestión de conflictos sociales son responsables de participar en las mesas de diálogo, y a veces facilitan el diálogo. Así, la proporción de mujeres especialistas (34%) debería reflejarse en la proporción de mujeres facilitando las mesas de diálogo. Vemos en el cuadro 13 que no es el caso. El promedio de mujeres facilitando o mediando reuniones de mesas de diálogo es de 21.9%.

Cuadro 13. Especialistas mujeres en gestión de conflictos y reuniones facilitadas o mediadas por mujeres, por institución

Institución	% de especialistas mujeres en gestión de conflictos	% de reuniones facilitadas por mujeres
Total	33.6%	21.9%
Minam	50.0%	13.3%

PCM	40.0%	30.3%
Minem	9.5%	6.6%
Otras instituciones	36.0%	20.0%

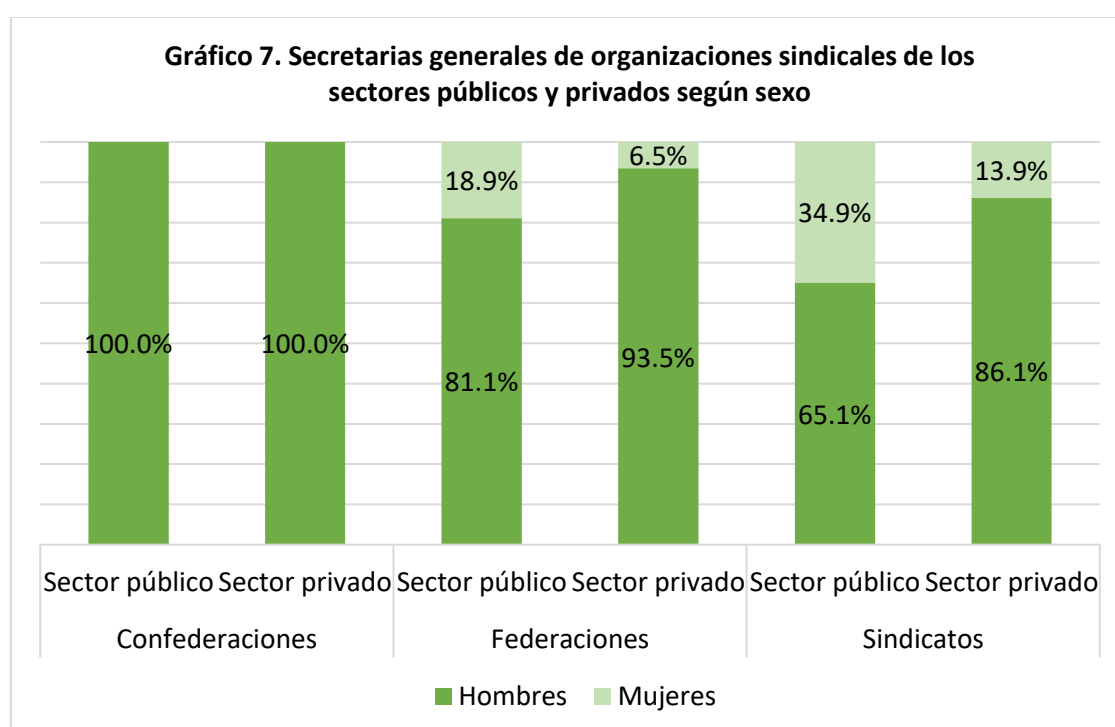
Nota: El porcentaje de reuniones facilitadas por mujeres excluye las reuniones sin facilitadoras(es) y las que no precisan información sobre el sexo del mismo.

Fuente: Oficinas de prevención y gestión de conflictos del gobierno nacional. Actas de mesas de diálogo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Como se observa, el rol de facilitación es asignado en menor número a las mujeres, lo cual demuestra una vez más que las responsabilidades de mayor influencia se concentran en manos de hombres.

El siguiente gráfico muestra una mirada a las organizaciones sindicales de los sectores públicos y privados, desagregado por sexo de sus secretarios y secretarías generales:



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Estas cifras corresponden a todas las organizaciones sindicales y no solo a las que representan a trabajadores de entidades públicas o privadas que participan en procesos de diálogo.

Se nota una mayor presencia de mujeres en el sector público que en el privado. Pero en el caso de las confederaciones sindicales estas están dirigidas solo por hombres. En las federaciones y sindicatos, se advierte mayor participación de mujeres en los sindicatos del sector público.

Complementariamente, se nota que los porcentajes de secretarías generales mujeres disminuyen mientras va subiendo el nivel de responsabilidad. Las secretarías generales de las confederaciones, que son organizaciones de alcance nacional, no tienen ninguna mujer; las federaciones, que agrupan sindicatos, cuentan con 6,5% en el sector privado y 18,9% en el sector público; y los sindicatos cuentan con 13,9% y 34,9%, respectivamente.

Respecto a las comunidades campesinas y nativas, la información se ha desagregado por sexo con relación a la máxima posición de poder clasificada por el INEI, que son los cargos de apus, presidente o presidenta, jefe o jefa de comunidades campesinas y nativas.

Cuadro 14. Apus, presidente/a o jefe/a de comunidades campesinas y nativas a nivel nacional, por sexo

Sexo	Total		Comunidad nativa		Comunidad campesina	
	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%
Total	8650	100.0%	2473	100.0%	6177	100.0%
Hombres	8215	95.0%	2371	95.9%	5844	94.6%
Mujeres	435	5.0%	102	4.1%	333	5.4%

Nota: No se consideran 735 comunidades nativas y campesinas que no brindaron información sobre sus presidencias.

Fuente: INEI – I Censo de Comunidades Campesinas 2017 y III Censo de Comunidades Nativas 2017.

La proporción de mujeres en la presidencia de las comunidades campesinas y nativas es muy baja, de 4.1% y 5.4%, respectivamente. Estos números reflejan la subrepresentación de la participación de las mujeres indígenas, descrita en el punto 1.7.1.

Si tomamos en cuenta que las alcaldías peruanas - aunque el proceso de elección difiere del de las comunidades - tienen una tasa aún más baja de mujeres (2.27%), número que también representa a la población no indígena, podemos deducir que la causa de subrepresentación reside en un aspecto propio de la política local.

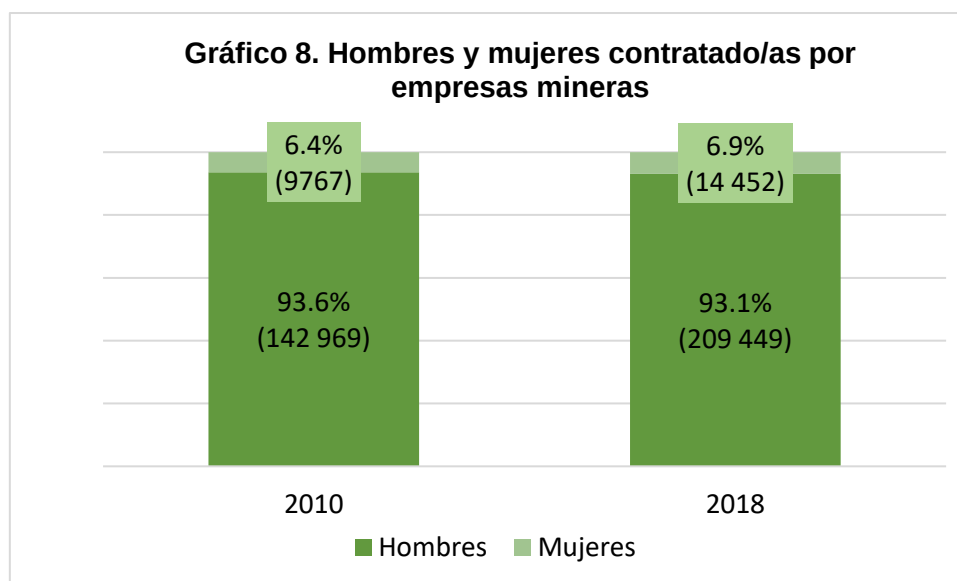
Cabe señalar que estos datos no incluyen el liderazgo femenino que se observa más allá de los cargos formales. En los espacios de diálogo en conflictos sociales, participan mujeres cuyo liderazgo es visible pero que no ejercen ningún cargo. Las bajas cifras podrían explicarse por el hecho de que el proceso para escoger a un presidente o presidenta, jefe o jefa de comunidad está relacionado al hecho de ser jefe de familia, posición que tradicionalmente es asumida por un varón. Sin embargo, hay casos en los que las mujeres solteras y viudas son jefas de familia y asumen cargos dentro de su junta directiva¹¹⁸, y un caso donde hay un pueblo liderado por una mujer¹¹⁹.

Finalmente, observemos estadísticas desagregadas por sexo de la fuerza laboral en empresas extractivas¹²⁰, que, dicho sea de paso, es el tipo de empresa que en mayor número está involucrado en conflictos sociales. En general, como muestra el gráfico 8, el número de mujeres contratadas en el sector minero ha aumentado en 32.4% entre el 2010 y 2018. No obstante, el número total de trabajadores y trabajadoras también ha aumentado en estos años. Entonces, la proporción de mujeres se ha mantenido relativamente constante en relación con la de los hombres en la última década.

¹¹⁸ Entrevista con lideresa indígena, miembro de comunidad campesina. Lima, 16/05/19.

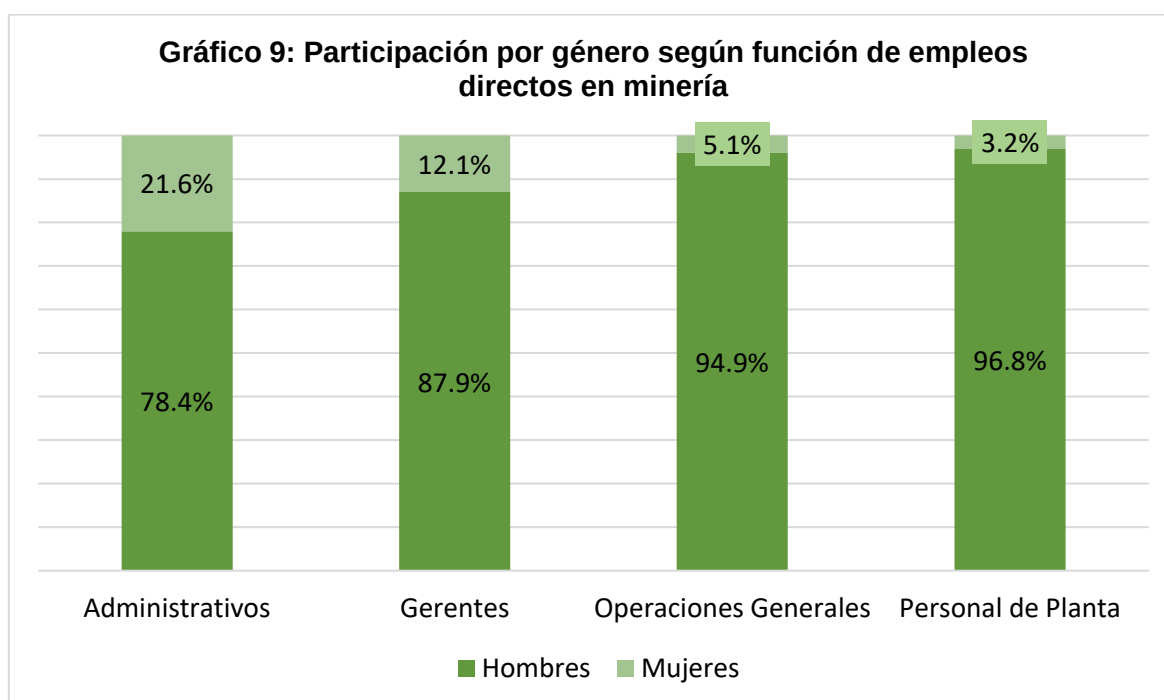
¹¹⁹ Arroyo Aguilar, Sabino (2014). *Las amazonas del Apu Sara-Sara: Qasiri warmi llaqta (pueblo de mujeres sin marido)*, Adelanto de investigación, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

¹²⁰ Se solicitó información a la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía sobre el número de hombres y mujeres de sus oficinas de relaciones comunitarias o de gestión social. La información entregada fue insuficiente.



Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2016 y 2018)
Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Además, se puede apreciar en el gráfico 9 los distintos tipos de funciones que ejercen hombres y mujeres en el sector de la minería.



Fuente: Ministerio de Energía y Minas (2018)
Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Vemos que hay una mayor proporción de mujeres que ocupan puestos administrativos (21.6%). Los porcentajes de mujeres en operaciones generales (5.14%) y del personal de planta (3.2%) son particularmente bajos. Estas cifras demuestran una segregación tanto vertical, porque las mujeres no ocupan cargos altos (12.1%), como horizontal, por las pocas mujeres que trabajan en estas empresas en general, y porque las que sí están asumen cargos que se consideran asociados a su género. Cabe señalar que, según el

informe de empleo minero 2019, la brecha salarial percibida por las mujeres gerentes ha llegado a ser de 46% entre 2013 y 2017, para luego bajar a 26% en 2018¹²¹.

2.2.9 Resumen de los datos recogidos sobre presencia personal de mujeres en espacios de diálogo

Según la sistematización y el análisis de las actas, 17.3% de participantes en mesas de diálogo son mujeres. Hay más mujeres que representan al Estado (20.7%) que mujeres representando a la sociedad (14.4%) y a las empresas (15.3%). También existen variaciones entre los niveles de gobierno; el gobierno nacional tiene una mayor tasa de mujeres representándolo (26.5%) que los gobiernos regionales (20.0%) y los gobiernos locales (9.0%).

Tratándose de las oficinas de prevención de conflictos sociales el 44% del personal que representa a estas oficinas del gobierno nacional son mujeres: por ejemplo, en el caso del Minen es de 11%, en PCM, 45%, Minam, 53%, Produce, 67%, Minagri, 36% y Minedu, 41%.

Otro hallazgo importante es que las mujeres que participan en representación de sus organizaciones lo hacen generalmente junto a los representantes varones. No suelen llegar a las mesas de diálogo sin sus compañeros varones, en representación de sus organizaciones e instituciones, característica que se acentúa tratándose de los actores de la sociedad.

Además, hay una mayor concentración de hombres en los espacios de alto nivel decisonal en el Estado, las empresas y la sociedad. Hay menos jefaturas de las oficinas de conflictos sociales en manos de mujeres, que mujeres especialistas en conflictos, y menos aún que mujeres trabajadoras en general. También son pocas las mujeres presidentas de comunidades, y las mujeres gerentes en empresas mineras.

2.3 Representación de las mujeres en los espacios de diálogo

La participación plena y efectiva de la mujer en espacios de diálogo va más allá de la presencia personal y se sitúa o debe situarse en sus intervenciones directas, con voz propia, que le permitan transmitir las expectativas, ideas, temores, reclamos, que son o pueden ser el sentimiento común del grupo al que representa. La participación solo se consolida si se abre para las mujeres la oportunidad de articular un discurso influyente con consecuencias en la conformación de la agenda de diálogo, en las deliberaciones, en el proceso de toma de decisiones y en los acuerdos a los que se llegue y su implementación. Las mesas de diálogo son espacios de fortalecimiento de las relaciones de poder en la medida que las oportunidades de actuación, en términos transparentes e igualitarios, estén abiertas para las mujeres.

En esta sección nos basamos principalmente en las fichas aplicadas por la Defensoría del Pueblo, la lectura de actas, así como las entrevistas semi estructuradas y los grupos focales para analizar la frecuencia y calidad de sus intervenciones, la inclusión de sus agendas específicas como mujeres en el diálogo; y si las habilidades diferenciales mencionadas en el punto 1.6.3.2 se manifiestan en los espacios de diálogo estudiados.

¹²¹ Ministerio de Energía y Minas (2019). Informe de Empleo Minero 2019. Panorama y Tendencias en el Perú. Lima, p. 24.

2.3.1 Calidad de participación de las mujeres

Según los grupos focales y la información recogida por la Defensoría del Pueblo, los hombres suelen intervenir oralmente más que las mujeres en las mesas de diálogo. En el 21% de las reuniones registradas por la Defensoría, las mujeres presentes no intervinieron. Cuando lo hacen son intervenciones de poca duración, especialmente tratándose de mujeres de comunidades campesinas y nativas.

La diferencia del tiempo en el uso de la palabra entre hombres y mujeres se explica también por la duración de las intervenciones de los hombres que en muchos casos tienen el propósito de ser valorados por ello en su organización. En los testimonios se sostiene que los varones extienden el diálogo innecesariamente en temas secundarios, porque necesitan tener la última palabra, especialmente después de que haya hablado una mujer u otro varón con ideas opuestas a las suyas.

En circunstancias así –según los resultados de las fichas aplicadas por la Defensoría– las mujeres normalmente se callan y aceptan el liderazgo masculino, mostrando cierta sumisión. Hay numerosos casos en los que a pesar de que hay varias mujeres presentes estas no hablan o hablan poco. Y, en otros casos, se sientan en la parte de atrás del ambiente a escuchar sin intervenir. Según las fichas aplicadas esto ocurre en el 43% de las reuniones registradas. Y si en algún caso logran hacer uso de la palabra con un discurso interesante, no llegan a tener un rol protagónico. Algunos entrevistados sostienen que no obstante ello, las mujeres fuera de la mesa de diálogo tienen sus propias opiniones pero que no alcanzan a plantearlas en las reuniones.

Cabe precisar al hilo de lo señalado, que las mujeres si bien se mantienen atentas durante las reuniones de diálogo, utilizan ciertas metodologías de comunicación con los hombres para la toma de decisiones. Una de ellas, citada en varias oportunidades por las personas entrevistadas, se presenta en contextos de zona andina y amazónica cuando las mujeres se sientan en la parte posterior del salón de reuniones y están muy al pendiente de lo que se dice. Con cierta frecuencia, un representante de la organización social se dirige a la zona donde se ubican las mujeres y les pregunta sobre alguna posible decisión a tomar, en su idioma materno. Se produce una suerte de diálogo intracomunitario y a través de él se llega a algunos consensos. Una entrevistada va más lejos y declara lo siguiente:

“He visto una asamblea asháninka donde solamente los hombres hablan pero están las mujeres atrás mirando, pero es la mujer que le manda opinión al líder.... Le dice “que te enseñan su documento” al líder porque es una zona donde hubo el sendero. Tiene mejor olfato, mejor visión. Puede estar ahí, parada, cargando su hijo, monolingüe total, pero dicen esto.”¹²²

Se trata sin duda de dinámicas entre hombres y mujeres que deben ser analizadas dentro del contexto cultural específico en el que se dan. Solo así se podrá entender la amplitud y el impacto de las relaciones de poder. No porque las mujeres no tomen la palabra en público no significa que no tengan poder o que la trascendencia de su participación no sea relevante. Es un tema que, sin embargo, amerita investigaciones más profundas que exceden los alcances de ésta.

Además de la distribución del tiempo, los hombres suelen poner las pautas, reglas y hasta la agenda a abordarse durante el diálogo, mientras las mujeres los dejan hacer y aceptan seguirlos, pues cuestionarlas implicaría romper la fluidez y el “círculo del diálogo”.

En algunas circunstancias las mujeres están presentes en las mesas de diálogo, pero cumpliendo roles secundarios; los protagónicos siguen en manos de los varones. En el

¹²² Entrevista con lideresa indígena, Lima, 16/05/19.

caso del Estado, se menciona en las entrevistas que las mujeres que asisten al diálogo lo hacen para tomar notas, levantar actas, tomar asistencia, etc. Un entrevistado menciona que en su organización de la sociedad civil, por ser la única mujer, le piden que dé la bienvenida y enseguida que se encargue de servir el refrigerio.

Aun cuando tienen las habilidades para negociar y tomar decisiones, en muchos casos, tanto desde el Estado como desde la sociedad, las mujeres reproducen los roles basados en su género, algunos vinculados a lo reproductivo como cuidar los niños o servir la comida, y otros netamente de asistencia a su organización.

2.3.2 Aspectos cualitativos del aporte de las mujeres a los procesos de diálogo

2.3.2.1 Temas identificados en el diálogo

Sobre la base de la información recogida en las fichas aplicadas por la Defensoría del Pueblo, se identificó temas, prioridades y actitudes de las mujeres, que constituirían un aporte cualitativo a los espacios de diálogo. Las participantes, por lo menos en la mitad de los casos, presentaron demandas particulares que los hombres no traían a la mesa o no las presentaban como prioritarias. Aquí una relación de ellas:

Sobre el proceso de diálogo:

- Denuncias de agresión a la familia.

Sobre la economía:

- Informalidad laboral.
- Estrategias para inversiones privadas.
- Que el Estado promueva modelo económico favorable a los pueblos indígenas.
- Disminución de la trucha que afecta la economía familiar.

Sobre educación, salud, agua y saneamiento:

- Atención integral a sus hijos e hijas afectados por metales pesados de por vida.
- Temor a quedarse sin fuente de abastecimiento de agua.
- Contar con una vivienda fuera de la zona de exposición a los metales pesados que sea cercana al lugar donde son atendidos sus hijos e hijas.
- Pérdida del año escolar de los niños y niñas por temas de salud.
- Oportunidades laborales para los padres y las madres para que puedan cubrir los gastos de salud de sus hijos e hijas.

Como puede observarse hay una preocupación por la seguridad en un sentido amplio, físico, económico, de alimentos, laboral, de salud, de educación. El objetivo principal de su interés es la familia, y a partir de ella se proyectan hacia la comunidad. Las referencias a agresiones a la familia aluden a los temores de las comuneras a ser acosadas o agredidas por personas ajenas a la comunidad, inclusive miembros de la policía y trabajadores de industrias extractivas¹²³. Cabe recordar que las mujeres indígenas son particularmente vulnerables a situaciones de acoso sexual, abuso sexual y trata de personas.¹²⁴

2.3.2.2 Inclusión en las actas de los temas priorizados por mujeres

La priorización de los temas de las mujeres puede deberse a un cierto respeto por la autonomía de las participantes y la valoración de sus aportes a la discusión. Pero también puede significar que se les invita a las mujeres a participar dentro de ciertos

¹²³ Entrevista con lideresa indígena, Lima, 16/05/19.

¹²⁴ Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (2007) Eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas y tribales en materia de empleo y ocupación. Guía sobre el Convenio núm. 111 de la OIT. Ginebra, p. 7.

parámetros: referirse solo a “temas de mujeres”; mientras las decisiones de fondo que interesan “al conjunto” las siguen tomando los hombres que lideran el proceso.

En las actas referidas a procesos de diálogo para resolver conflictos sociales, el presente estudio no ha identificado acuerdos referidos a temas comúnmente asociados a las preocupaciones, intereses o necesidades de las mujeres. Los acuerdos más bien registran necesidades o pedidos generales referidos a aportes económicos, empleo, infraestructura, servicios básicos, compensaciones, soluciones a reclamos, asuntos medioambientales, proyectos de desarrollo, gestiones por realizar y seguimiento de acuerdos. Como lo precisó una funcionaria estatal en relación a los tipos de pedidos que hacen las comunidades u organizaciones sociales:

“tienen que ver con la falta de presencia del Estado: falta de agua, educación, contaminación, son temas más macro. Son temas más transversales. No he sentido que estos temas sean privativos de la mujer.”¹²⁵

Existen agendas sistematizadas de las mujeres indígenas¹²⁶, así como de las mujeres trabajando en minería o afectadas por esta^{127 128}. También existen preocupaciones propias de las mujeres en el marco de conflictos sociales. Sin embargo, no están consignadas en las actas lo que demuestra que la dinámica del diálogo no garantiza la inclusión de los temas planteados por ellas. Si esto es así, entonces, no hay una preocupación en la actitud de los participantes o en la conducción de la mesa por hacer las preguntas que susciten la intervención de las mujeres, ni la previsión de crear un espacio para ellas o un turno de intervención para poner sobre la mesa sus ideas y demandas. En el siguiente capítulo analizaremos con mayor detalle las dinámicas de la mesa como causa de la subrepresentación.

2.3.2.3 El enfoque sobre los temas económicos

Un eje en común en las entrevistas y grupos focales, es la visión de las mujeres como preocupadas por su familia, por el futuro de sus hijos e hijas y de su comunidad. Tienen una mirada más social que los varones. Demandan resultados concretos cuando se trata de las necesidades de su familia, y eficacia en obtenerlos. Debido a su priorización de las problemáticas de cuidado y protección de grupos vulnerables, las mujeres perciben que pueden aportar una actitud más comprometida al diálogo.

Los hombres tendrían un enfoque más práctico en el sentido de darle mayor importancia a los aspectos económicos y comerciales. Los intereses que defienden y el propósito de su participación en las mesas de diálogo es principalmente el de obtener beneficios monetarios o de infraestructura. Las mujeres observan que lo que viven las familias no se expresa en toda su magnitud en las intervenciones de los hombres.

Según una lideresa entrevistada, en las comunidades indígenas, son los varones de las comunidades quienes aprenden a mirar con este enfoque. En los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, se cumplen roles tradicionales. El hombre suele salir de la comunidad al ámbito público y realizar actividades remuneradas, mientras las mujeres se quedan en el ámbito privado, realizando actividades domésticas no remuneradas. Los varones son quienes aprenden la lengua castellana y a intercambiar con el mundo occidental y no-indígena, y estas habilidades le servirán luego en el

¹²⁵ Entrevista con profesional de gestión de conflictos del sector privado. Lima.

¹²⁶ ONAMIAP (s/f) *Nuestra Agenda*. Disponible en: Onamipa.org/nuestra-agenda

¹²⁷ Henriksson, Kristina et al. (2018). *Women and Mining in Peru: Achieving Equity in Governance, Social Benefits and Economic Opportunities, Women in their own voices*. Co-Laboratorio Perú. Lima, 24pp.

¹²⁸ Eto, Guadalupe et al. (2016). *Agenda de la mujer en contextos de minería*. Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible. Lima. 24pp.

espacio de diálogo, que a su vez está implementado y manejado por una autoridad occidental y no-indígena. Ella puso como ejemplo:

“Por ejemplo si estamos hablando de los bosques, ellos están pensando en la madera, cuanto bono de carbono van a cobrar.”¹²⁹

Aunque esta mirada enfocada en lo económico sea necesaria para resolver problemas inmediatos relacionados a la inversión pública en la comunidad, a las reparaciones u otros asuntos, es insuficiente para prevenir la reactivación de los conflictos sociales. Es necesaria una mirada social y de largo plazo, que las mujeres suelen tener y que garantizaría la sostenibilidad de los resultados del proceso de diálogo. Si volvemos al ejemplo del bosque:

“Pero la mujer va pensando de este bosque qué medicinas va a sacar, para su artesanía, de que se va a alimentar. Su aporte es diferente por los roles.”¹³⁰

En este sentido, algunas personas entrevistadas sostuvieron que las demandas tal cual han sido planteadas por los hombres en las mesas, reflejan sus prioridades pero no apuntan a resolver los problemas de fondo. En cambio, una visión centrada en las prioridades de las mujeres, garantizaría una mayor sostenibilidad de los acuerdos y contribuiría a prevenir el retorno de los conflictos.

Algunas mujeres señalan, igualmente, que los riesgos de corrupción están presentes en las negociaciones dada la propensión de los hombres a tratar de manera prioritaria los temas económicos. En esas condiciones, destacan en las mujeres virtudes como la integridad y la responsabilidad en el cumplimiento de compromisos. Aquí algunos de sus testimonios:

“A veces también hay conversaciones bajo la mesa en las mesas de diálogo y saben ellos que nosotras somos más rectas. A los varones no les gusta que las mujeres asuman liderazgos porque somos más justas, honestas, buscamos lo correcto.”¹³¹

“Hay mucha corrupción y ahí entran los hombres a negociar en este espacio de discusión donde no están las mujeres.”¹³²

“Es más fácil transar con varones. Yo no veo una mujer funcionaria corrompiendo a la comunidad, aunque se vean tantas cosas... Pero corromper a mujeres se hace menos, es que da vergüenza.”

Para concluir esta parte diremos que por sus roles y sus posiciones diferenciados en la sociedad, hombres y mujeres tienen miradas diferentes de un conflicto y de cómo arreglarlo. Proponen y se enfocan en cosas diferentes, porque diferentes asuntos les conciernen en su vida diaria. Sin embargo, por la menor presencia personal y de representación de las mujeres en espacios de diálogo, sus miradas específicas, los temas y las perspectivas que aportan, no llegan a influir frecuentemente en los resultados del diálogo.

2.3.3 Actitudes dialogantes y conflictivas

Según los resultados de las fichas aplicadas por la Defensoría, las mujeres que participan en mesas de diálogo para la resolución de conflictos sociales señalan las preocupaciones siguientes en cuanto a la dinámica del diálogo:

- Tiempo perdido como consecuencia de la suspensión de reuniones.

¹²⁹ Entrevista con lideresa indígena. Lima, 16/05/19.

¹³⁰ Entrevista con lideresa indígena. Lima, 16/05/19.

¹³¹ Grupo focal, Huaraz, 20/11/18.

¹³² Entrevista con trabajadora de ONG, participante en mesas de diálogo. Lima, 08/05/19.

- Necesidad de concretar los acuerdos tomados en reuniones anteriores.
- Ausencia de voluntad de diálogo por parte de la empresa minera.
- Preocupación por la pérdida de tiempo en el conflicto.

Aunque estas observaciones puntuales no son representativas de todos los procesos, apuntan al valor que la conversación y el diálogo tienen para las concernidas. Es posible que en ciertas reuniones aumente esta percepción según la importancia que le atribuyan a los temas que les conciernen más cercanamente.

Las fichas aplicadas por la Defensoría del Pueblo también incluyeron las actitudes demostradas por hombres y mujeres en el marco del diálogo. Se observa que la participación de hombres y mujeres no es consistente a través de todos los procesos. A veces las mujeres demuestran actitudes positivas hacia el diálogo, y otras veces no. Así deducimos que hay otros factores aparte del género que influyen en el comportamiento de hombres y mujeres a la vez, según el caso y los individuos. Factores probablemente vinculados a la forma general de entender el diálogo, los mecanismos de implementación y las actitudes de los diversos actores frente a él.

Según los grupos focales, las mujeres, así como algunos hombres, perciben que las habilidades y las actitudes de las mujeres favorecen el diálogo. Se le presenta como más concertadora, con una mayor predisposición a resolver los problemas constructivamente e intervenir cuando los hombres no llegan a acuerdos. Se le percibe como más propositiva y con una claridad mayor sobre cómo concretar lo que quiere, evitando perder el tiempo en temas secundarios.

En cambio, se percibe que la mayoría de los hombres tienen actitudes conflictivas, que alzan la voz aún si su argumento no tiene fundamento, que su actitud confrontacional puede llegar a la amenaza de ruptura del diálogo. Las apreciaciones de las entrevistadas en cuanto a la manera de participar de los varones en los procesos de diálogo están referidas a posibles demostraciones de fuerza y poder que exhibir frente a las otras partes en el conflicto, “siempre tiene que haber ganadores y perdedores”, sostienen. Según las personas entrevistadas, con la presencia de partes rivales, el hombre se apresta más a la lucha por el control del desarrollo de la reunión que la mujer.

La desconfianza es un elemento influyente en la actitud frente al diálogo de los representantes de los actores sociales. A una profesional de gestión del conflicto del sector privado le llamó la atención que algunos líderes sociales fueran muy exigentes con el Estado.

“Hay un efecto teatralizado, el momento del espacio de diálogo es una confrontación con el Estado, ‘el Estado es lo peor’, de plano muy pocas veces llegas a donde la gente confía que vienes tú a ayudarlos, allí se ve la agresividad, el reclamo, la desconfianza. Con posterioridad cambia... Es lamentable eso, delante de la gente te dan duro, pero en persona tratan de aprovechar la relación.”¹³³.

Es posible que haya un sesgo en estas opiniones recabadas porque asociarían la femineidad a ideas de empatía y concordia, con atributos próximos a los instintos de madre. Y la masculinidad, por su parte, a ideas de fuerza y de poca afectividad. Aunque pueden parecer estereotipos, estos comportamientos observados también son testimonio de las normas informales relacionadas a hombres y mujeres, es decir, una manera normal de cómo debe comportarse cada uno. Las personas que participaron en las entrevistas y grupos focales reconocen que sus observaciones no se aplican necesariamente a todas las personas.

¹³³ Entrevista con profesional de gestión de conflictos del sector privado. Lima.

Las actitudes dialogantes, cuando están recibidas por actitudes similares de las partes en conflicto, reducen las acciones violentas y la extensión del conflicto en el tiempo. Sin embargo, si las intervenciones de las mujeres con actitud más dialogante son pocas comparadas a las de sus compañeros y compañeras con actitudes conflictivas, o si hay dinámicas intra-organizacionales que les impide tomar el liderazgo con sus ideas, su actitud resulta insuficiente para influir en el diálogo.

2.3.4 Comentarios finales sobre la representación de las mujeres en los espacios de diálogo

Según las entrevistas y las fichas aplicadas por personal de la Defensoría, la calidad de la participación de las mujeres suele ser menor que la de los hombres. Intervienen menos y lideran menos las discusiones. A veces se sientan en la parte posterior del local y no hacen uso de la palabra. Esta diferencia se observa sobre todo dentro del actor social pero varía según el caso y el lugar de conflicto.

Por la metodología que emplea este estudio no se puede hacer un análisis preciso de la calidad de la participación como sí se puede medir su presencia personal en las mesas de diálogo. No obstante, los participantes en el estudio observan, a partir de su participación en varias mesas de diálogo, que las mujeres participan con mayor confianza en ciertos lugares, y con menos confianza en otros lugares.

La calidad de su participación se observa en la duración de sus intervenciones, pero también en sus aportes al diálogo. Se ha demostrado que las mujeres traen su experiencia de vida, el conocimiento propio que desarrollan en las comunidades y en sus familias, que es diferente por los roles de género establecidos. Es evidente que se ven impactadas de modo diferente a los hombres por los conflictos y actividades o decisiones del Estado en el territorio que habitan y administran. Por ello tienen sus propias agendas y demandas, las que pocas veces llegan a discutirse e incluirse como acuerdos en las actas suscritas.

Las entrevistas apuntan unánimemente hacia una mirada diferente sobre el conflicto que tendrían las mujeres; una perspectiva que les permite encontrar diferentes soluciones a los problemas. Las actitudes de los participantes en los espacios de diálogo tienden a ser más dialogantes en vez de conflictivas cuando alternan con mujeres. Se observa, igualmente, la disposición a incluir poblaciones vulnerables, a concentrarse en problemas de fondo y desarrollar soluciones a largo plazo. Así, vemos que la menor fuerza de su participación puede influir sobre el desarrollo de la mesa de diálogo.

Capítulo 3

Las causas de la subrepresentación femenina en las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales

Hasta aquí se ha evaluado la presencia personal y la representación de las mujeres en las mesas de diálogo. Corresponde ahora identificar y explicar las causas que han originado la situación actual de subrepresentación y que describiremos a partir de los problemas que se abordarán. Para ello, nos apoyaremos en los datos de presencia personal y en entrevistas y grupos focales realizados con personas que han participado en mesas de diálogo y que están en condiciones de reconocer los obstáculos y de dónde provienen. Se pondrá particular énfasis en examinar las relaciones desiguales de poder como mecanismo de generación y mantenimiento de barreras a la participación de las mujeres.

3.1. Los roles de género y la alta concentración de hombres en los espacios previos a las mesas de diálogo

Aunque las mujeres se han ido integrando al ámbito público del cual han sido históricamente excluidas, los roles de género todavía influyen significativamente en las expectativas que se tiene sobre su participación y, desde luego, la de los hombres. Debemos entender por “espacios previos a las mesas de diálogo” en el marco de este análisis, a todo espacio de desenvolvimiento de las mujeres en el que interactúa con hombres que en la mayoría de casos tienen el control del espacio. Estos espacios pueden ser las asambleas y directivas de las comunidades, pueblos indígenas, rondas campesinas, frentes de defensa, sindicatos, asociaciones, federaciones; también organizaciones no gubernamentales, entidades privadas sin fines de lucro, empresas de diverso tamaño, entidades estatales.

Cada espacio público tiene sus propias dinámicas y razones para contar o no con una cierta proporción de mujeres. Si nos fijamos en los datos expuestos en el punto 2.2.8., sobre las mujeres en espacios previos a las mesas de diálogo, se pueden apreciar dos hechos principales: mientras más poder de decisión o más liderazgo se asocia a un cargo o una posición en una institución u organización, menos mujeres hay. Y, el segundo hecho es que se observan variaciones considerables entre los tipos de cargo que las mujeres ocupan en comparación con los hombres, y entre los sectores del mercado laboral donde su participación se concentra. Estos dos fenómenos tienen impacto debido a que se eligen representantes entre las personas con cargos generalmente ocupados por hombres.

3.1.1. El bajo liderazgo femenino en el proceso de selección de participantes

Las concepciones que se tengan en los espacios previos al diálogo acerca de lo que las mujeres deberían ser capaces de hacer o no hacer, o el rol que deberían desempeñar, impactan en sus posibilidades de participar en mesas de diálogo. En los espacios previos hay reglas formales e informales que regulan el acceso a los niveles y cargos de toma de decisiones, cuyos ocupantes son elegidos para participar en espacios de diálogo.

Esas reglas determinan la conformación de la mesa de diálogo. Las personas acreditadas son las seleccionadas previamente; la propuesta de puntos de agenda es elaborada por las personas que dirigen la organización; la coordinación de los representantes en el espacio de diálogo es con su “cadena de mando”. Es decir, hay un circuito de poder en cada organización, instalado en base a las reglas establecidas y desde el cual se tiene la representación y el control del proceso de diálogo desde la primera hasta la última decisión. Veamos cómo funcionan estas reglas.

En el caso de los actores sociales, se puede ver que en las comunidades campesinas y nativas las mujeres no pueden tomar decisiones como comuneras calificadas, toda vez que los títulos de la tierra son atribuidos a los jefes de familia quienes suelen ser hombres. Sólo cuando una mujer es viuda, o su marido no está en situación de asumir esta responsabilidad, pueden ser consideradas como comuneras calificadas y así integrar la junta directiva.

Dos mujeres campesinas entrevistadas narraron que solo pudieron acceder a la toma de decisiones de la comunidad cuando, en el caso de una de ellas, su padre falleció y, al ser ella la única hija soltera, tuvo que participar en su representación. En otro caso, la mujer había quedado viuda, entonces la comunidad le indicó que debía asistir a las reuniones comunales:

“Si la mujer está casada, el esposo es el que puede opinar (en las reuniones comunales). El titular de la tierra es el comunero y él es quien opina. Pero cuando fallece el esposo queda como titular la esposa”.¹³⁴

Como vimos en el cuadro 14, el 95,9 % y el 94,6 % de los apus y las presidencias de comunidades nativas y campesinas, respectivamente, son y están en manos de hombres. Esta es una de las razones que explica por qué la convocatoria de estas autoridades a las mesas de diálogo tiene un claro impacto en la presencia de mujeres.

En segundo lugar, en las organizaciones sociales de base existe, según las entrevistas, una resistencia frente al liderazgo femenino y a la formación autónoma de organizaciones de mujeres. El bloqueo a esta forma de organización ha restado posibilidades de participación de las mujeres. En efecto, estos intentos van a contracorriente de las reglas informales que asignan el liderazgo a lo masculino. Como lo señalan mujeres en organizaciones femeninas, manifestar el deseo de participar es visto como rebeldía, como una ruptura de las estructuras. Hay hombres, pero también mujeres que opinan que estas deberían estar “debajo de ellos”. Esta resistencia al cambio, combinada con la falta de modelos femeninos por seguir y otras barreras, disuade a mujeres de “meterse donde no les corresponde”.

Como hemos mencionado anteriormente, con la Ley N° 30982, que modificó la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, el Congreso de la República promovió recientemente la participación de la mujer en cargos directivos de las comunidades campesinas. Corresponde ahora que el Ministerio de La Mujer y Poblaciones Vulnerables haga un seguimiento del impacto que tiene esta norma en la posición de la mujer dentro de esta organización social. Siendo las comunidades campesinas uno de los actores primarios de los conflictos sociales, esta medida afirmativa puede favorecer una mayor participación de la mujer en mesas de diálogo para resolver conflictos.

Sin embargo, no es el único actor social presente en los conflictos. Observamos que en la legislación que regula las comunidades nativas (Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva), las rondas campesinas (Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas), los sindicatos (Decreto Supremo N° 003-2010-TR que aprobó el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo) y las organizaciones de usuarios de agua (Ley N° 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua) no hay medidas afirmativas para promover la participación de la mujer en estos espacios de decisión.

Por otro lado, es importante señalar que los frentes de defensa han tenido una participación protagónica en los conflictos sociales, tal como lo ha registrado la

¹³⁴ Grupo focal con comunera participante en mesas de diálogo, Huaraz, 20/11/18.

Defensoría del Pueblo en sus informes^{135 136}. Estas organizaciones sociales suelen asumir la representación de ámbitos distritales, provinciales o de todo un departamento y están mayormente representadas por hombres.

Su utilización como plataforma reivindicativa y mecanismo de intermediación de intereses frente al Estado o las empresas no es reciente. El Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho, por ejemplo, fue fundado en 1966¹³⁷. Los frentes de defensa son comunes en las zonas andinas; mas no así en la Amazonía, donde hay federaciones indígenas con una cierta legitimidad entre las comunidades nativas. Esto no sucede necesariamente en la relación entre los frentes de defensa y las comunidades campesinas.

Otro rasgo que caracteriza a los frentes de defensa es que no existe una ley que regule su funcionamiento y organización¹³⁸. Pueden tener o no personería jurídica como asociación civil u otras formas de constitución. Esta ausencia de formalidades en los frentes de defensa es contraria a los intereses de las mujeres porque la organización tiene menos controles legales y la posibilidad de aplicar, por ejemplo, medidas afirmativas como cuotas de género para promover la participación de las mujeres en cargos dirigenciales en este espacio previo a la mesa de diálogo, se diluye.

En el caso de las empresas, cada una de ellas tiene su propia estrategia para gestionar los conflictos. Pueden contar con oficinas de gestión social o de relaciones comunitarias, e incluso intervenir desde áreas con mayor capacidad de decisión. Si bien no contamos con cifras acerca de la composición de estos equipos específicos, vemos que las empresas extractivas en el Perú son mayoritariamente integradas por hombres. Los datos estadísticos del punto 2.2.8., muestran una baja tasa de mujeres en cargos directivos en empresas mineras.

Tratándose del Estado, es verdad que ha mejorado la apertura hacia la participación de mujeres, pero aún tienen dificultades en algunas instituciones para llegar a cargos altos pese a tener las calificaciones requeridas. Hay menos mujeres en cargos directivos que en otros grupos ocupacionales en el servicio civil¹³⁹. Una funcionaria entrevistada mencionó, por ejemplo, cómo las decisiones sobre los “cargos de confianza” son tomadas dentro de un círculo cerrado dominado por hombres, y bajo consideraciones más cercanas a la amistad que al mérito.

A pesar de esto, las tasas de participación femenina desde el Estado en las mesas de diálogo no se ven tan afectadas por la concentración de hombres en los puestos de liderazgo porque en la mayoría de los casos, se seleccionan representantes de oficinas de gestión de conflictos según el tiempo que disponen y la pericia necesaria para manejar el caso. Solo en situaciones urgentes participan las jefaturas de estas oficinas, mayoritariamente representadas por hombres, como se puede ver en el punto 2.2.8. Recordemos que el número de jefas de estas oficinas es menor al de especialistas mujeres de gestión de conflictos. Y este número es menor al número de mujeres que componen el personal general de las oficinas de gestión social o prevención de conflictos.

¹³⁵ Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N° 001-2015-DP/APCSG: “Conflictos sociales y recursos hídricos”. Lima, 2015, p. 36.

¹³⁶ Defensoría del Pueblo. Documento Defensorial N° 29: “El valor del diálogo”. Lima, 2017, p. 50.

¹³⁷ Crisóstomo Meza, Mercedes A. Legítimos y radicales. Una aproximación al estudio del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho. Lima, 2012, p. 46.

¹³⁸ Además, se puede mencionar a las federaciones indígenas, federaciones campesinas y comités de lucha y/o autodefensa como ejemplos de organizaciones sociales que no tienen una regulación normativa específica.

¹³⁹ 3 de cada 10 cargos directivos son mujeres, según el informe de SERVIR (2019). *La mujer en el servicio civil peruano*, Presidencia del Consejo de Ministros, Autoridad del Servicio Civil, 28 pp. https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Informe_La_Mujer_en_el_Servicio_Civil_Peruano_2019.pdf

A la luz de estos procesos de selección de representantes en los espacios mencionados, las mujeres llegan con mayor esfuerzo a cargos directivos y de alto nivel, desde los cuales se acredita y selecciona a quienes participarán en las mesas de diálogo. El fenómeno de segregación ocupacional vertical, es decir de concentración de los puestos y cargos de mayor nivel e influencia según características demográficas, refuerza la mayor participación de hombres en espacios de diálogo, en particular desde los actores sociales que seleccionan a sus participantes con criterios de liderazgo. Los obstáculos que impiden el desempeño de las mujeres dentro de los espacios previos a las mesas de diálogo, y que las excluye del mismo proceso de selección de participantes, tienen que ser analizados uno a uno de una manera particular desde una perspectiva de género.

3.1.2. Baja concentración de mujeres en las actividades económicas previas a las mesas de diálogo

La distribución desigual de hombres y mujeres en ciertas ocupaciones y actividades económicas también afecta los espacios previos a las mesas de diálogo. Las actividades económicas vinculadas a conflictos socioambientales tienen como representantes mayoritariamente a hombres. Juntando datos ya expuestos de las secciones 2.2.2. y 2.2.4., el cuadro 15 a continuación presenta la lista de los sectores en los cuales participan actores quienes son representados por menos mujeres que la tasa general de presencia femenina (17,1 %):

Cuadro 15. Sectores en los cuales hay tasas de presencia femenina significativamente más bajas que la tasa general de presencia femenina¹⁴⁰

Sector con poca presencia femenina	Instituciones y actores afectados	Tasas de presencia femenina correspondientes
Energía	Actores de la sociedad	9,1 %
	Estado	12,8 %
Minería	Empresas	10,8 %
	Comunidades campesinas	14,1 %
Residuos y saneamiento	Estado	10,3 %
	Actores de la sociedad	13,5 %
Total	Todos	17,1 %

Fuente: Actas de mesas de diálogo

Elaboración: Defensoría del Pueblo – APCSG.

Estos porcentajes de presencia femenina, más bajos que la tasa general, abarcan un número alto de las mesas de diálogo. El sector minería ha estado presente en el 52 % de las reuniones cuyas actas han sido sistematizadas en esta investigación y contribuye significativamente a bajar el porcentaje total de mujeres que participan en las mesas de diálogo, especialmente desde las empresas.

Cuando hablamos de los puestos particulares ocupados por los trabajadores y las trabajadoras en minería, sabemos que existe concentración de mujeres en puestos administrativos, y muy pocas de ellas en los puestos operacionales y de personal de planta (punto 2.2.8.). Tradicionalmente se ha excluido a las mujeres de las minas por ser ocupaciones peligrosas¹⁴¹. Además, en la etapa inicial predomina el empleo de

¹⁴⁰ La selección de los datos se hizo identificando valores atípicos debajo del promedio de presencia femenina por tipo de asunto en las secciones 3.1.2, y 3.1.4.

¹⁴¹ Arcos Alonso, Ander y Rivera Guzmán, Estefanía (2018). *Brechas de género en la minería: La minería artesanal y de pequeña escala colombiana desde una perspectiva de género*. Alianza por la Minería

construcción civil, dominado por hombres, y el poco empleo que requiere la fase operativa de una mina favorece la priorización de la contratación de hombres¹⁴². Las mujeres entrevistadas han relatado lo difícil que es desempeñarse profesionalmente en un sector en el que predomina la contratación de hombres.

Existen varias iniciativas de las empresas mineras para ver el problema de la ausencia de mujeres en el sector, pues se entiende que su aporte es valioso. Un estudio reciente de Brereton *et al*¹⁴³, evidenció que el 62 % de las empresas encuestadas habían aplicado una medida para promover una mayor equidad de género. Entre estas: programas de habilidades empresariales y desarrollo para las mujeres, programas para capacitarlas en empleos no mineros y procesos de participación específicos para ellas.

Además, las cifras de actores de la sociedad o de las comunidades que participan en las mesas de diálogo muestran que los asuntos de energía, de residuos y saneamiento tienen bajas tasas de participación femenina. Podemos concluir -sin poder explicar las razones específicas de esta diferencia para cada sector- que hay pocas mujeres en las organizaciones sociales relacionadas a estos temas, y que esta situación se refleja en las mesas de diálogo.

Estos espacios están dominados presencialmente por hombres y a la vez representados desde los roles de género como espacios de naturaleza masculina. No podemos especificar el tipo de prácticas de discriminación, de desigualdad en la contratación, ni en el interés que tienen hombres y mujeres por acceder a determinados puestos en el Estado o las empresas extractivas para la gestión de conflictos sociales. Sin embargo, entendemos que el fenómeno de segregación ocupacional horizontal, o sea, la concentración de hombres en los espacios previos a las mesas de diálogo tiene un efecto indirecto, pero considerable sobre la presencia de mujeres en las mesas de diálogo que emergen de estos sectores.

En definitiva, los roles de género contribuyen a concentrar hombres en las posiciones desde las que se acreditan a los participantes en las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales, y en los sectores del ámbito público concernidos por los conflictos sociales. Esto trae como consecuencia que haya menos presencia femenina en las mesas de diálogo. La segregación ocupacional horizontal y vertical no es una barrera en sí, es un producto del sistema de género que aunque no impide la participación sí la limita fuertemente. Señalamos también que en los sectores con mayor presencia de mujeres, ellas todavía están subrepresentadas en las mesas de diálogo correspondientes. Esto significa que hay otras causas por identificar. Veamos.

Responsable. Envigado, 328 pp. https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2019/02/DIGITAL-BRECHAS-DE-G%C3%89NERO_M21_C13-compressed.pdf

Mención en: Organización Mundial del Trabajo (2009). *Seguridad y salud en el trabajo para hombres y mujeres*. Folleto. Ginebra, 8 pp. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_106520.pdf

¹⁴² Bermúdez Rico, Rosa Emilia et al. (2011). *Mujer y minería: Ámbitos de análisis e impactos de la minería en la vida de las mujeres, Enfoque de derechos y perspectiva de género*. Colombia, 23 pp. http://desterresminees.pasc.ca/wp-content/uploads/2015/11/Bermudez-Rico-et-al-2011-Mujer_y_Mineria.pdf

¹⁴³ Brereton, David et al. (2018). *Prácticas de gestión social en la industria minera peruana: hallazgos clave de la encuesta a empresas de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía*, Centro de Estudios Sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico. Lima, 63 pp.

3.2 Las mujeres negocian su participación en los espacios públicos en busca de su normalización

3.2.1 Una “normalización” en fase inicial

Entendemos por normalización un proceso psicológico y sociológico por el cual una idea o un comportamiento que inicialmente era considerado algo fuera de lo normal, extraño o atípico, se va convirtiendo en algo aceptado al punto tal que no genera extrañeza en nadie.

La normalización suele ocurrir de manera progresiva y a ritmos distintos según los espacios, organizaciones e instituciones. Tal como se explicó en el marco teórico, las reglas y los roles establecidos por el sistema de género se transforman a través del tiempo y el espacio. Estas transformaciones pueden ser veloces como lentas; se dan de manera distinta según las presiones sociales, las normas establecidas y la resistencia al cambio.

Hay espacios previos al diálogo en los cuales el proceso de normalización de la participación de las mujeres avanza. El ejemplo que destacan las entrevistas y las estadísticas de soporte en el punto 2.2.8 es el de algunas entidades del Estado en las que hay considerablemente más mujeres que el promedio.

Se aprecia en las entrevistas la manera en que se ha transformado la actitud hacia la participación de las mujeres en estas entidades. En los datos complementarios sobre mujeres en oficinas de gestión de conflictos de los gráficos 4 y 5, estas suman más del 40 % del personal en 9 de las 11 oficinas de prevención de conflictos sociales del Estado. Además, en el 2016, había mujeres en posiciones de gestión, en más del 40 % en el Ministerio de Justicia, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la Academia de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Cultura, y el Ministerio de Mujeres y Poblaciones Vulnerables¹⁴⁴. Se sabe que la proporción total de mujeres servidoras públicas ha estado creciendo¹⁴⁵. Pero ¿este cambio se estará reflejando en las mesas de diálogo?

De acuerdo con las actas de mesas de diálogo, existen casos excepcionales donde las mujeres están muy presentes y representan efectivamente a su organización o institución. Hay dos casos, identificados en las actas, con una proporción total de mujeres consistentemente alta. El primero es Puerto Viejo con el 58,3 % de mujeres. La explicación se halla en el bajo número de participantes en general y el alto número de participantes mujeres de entidades estatales. El segundo caso es Antauta con el 39,7 % de participación de mujeres especialmente como actor social.

Se ha identificado, además, que en cuatro casos distintos (Valle del Pichis, Bosque de Protección Alto Mayo, Puerto Viejo y Chiquiahuanca), participó una sola mujer en representación del actor social. Sin embargo, estos avances son aislados. No se puede afirmar que una presencia alta de mujeres en reuniones puntuales asegura que es una tendencia o que no habrá retrocesos. Por el contrario, no se ha podido identificar casos con una constante presencia alta de mujeres. Por lo tanto, vemos que la normalización

¹⁴⁴ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2016). *Informe de avances en el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N°28983*. Lima.

¹⁴⁵ Autoridad Nacional del Servicio Civil de la Presidencia del Consejo de Ministros (2019). *La mujer en el servicio civil peruano*. Lima. https://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Informe_La_Mujer_en_el_Servicio_Civil_Peruano_2019.pdf

de la participación de las mujeres en las mesas de diálogo está en una fase inicial o no se ha iniciado. Predomina más bien, la normalización de su ausencia.

Esta resistencia al cambio se puede enfrentar en cuatro niveles distintos en los cuales les toca a las mujeres negociar con ellas mismas u otras personas que se resisten a su integración y participación. Expondremos cómo se desarrollan estas negociaciones en las secciones siguientes.

3.2.2 Convencerse a sí misma

Una mujer que no tiene que convencerse a sí misma, que siente que merece y que tiene la capacidad y los recursos para participar y aportar en un espacio de diálogo, está lista para hablar en público y compartir sus pareceres, incluso con tanto o más énfasis que los hombres.

Pero este no es el caso de muchas de ellas. Una de las consecuencias producidas por las relaciones desiguales de poder es la baja autoestima y la inseguridad que aún tienen las mujeres para ingresar en el espacio público y hablar con su propia voz. Se trata de una impronta histórica que tomará tiempo revertir.¹⁴⁶ Tal como se ha expuesto en el marco teórico respecto a la subrepresentación femenina, esta baja autoestima se explica por la falta de lo que hemos denominado “poder internalizado”, reforzada por los pocos modelos femeninos visibles en el ámbito público, y las expectativas bajas que las mujeres tienen de sí mismas y del resultado de su participación.

Una lideresa de ONG entrevistada señaló lo siguiente:

“En algunas comunidades, [las mujeres piensan que participar no es lo suyo]. Tanto las han minimizado y humillado que no quieren (saber nada de esto). Recuerdo a una señora mayor que decía que cómo iba a (ser posible) compartir si solo está con sus gallinas. La habían convencido de que nunca iba a entender nada.”¹⁴⁷

En cambio, otras mujeres entrevistadas que actualmente asumen roles de liderazgo en sus comunidades, en las empresas y el Estado manifestaron que desde pequeñas han “tenido el espíritu” que les permitió autovalorarse, lo que aunado a un momento o evento decisivo les ha permitido tomar la decisión y adquirir seguridad en sí mismas para poder manejarse adecuadamente en el ámbito público.

En algunos casos son los padres, madres o figuras reconocidas en su comunidad los que inspiraron a las mujeres a optar por trabajar fuera de casa o emprender una labor de lideresas comunales¹⁴⁸. No necesariamente podemos identificar un momento clave en común que marcó la vida de cada una; pero vemos que es un proceso que se ha venido dando en el transcurso de la historia de sus vidas.

Una funcionaria de una empresa extractiva describe cuán importante fue para ella socializar permanentemente con los hombres en ambientes muy masculinos, y saber relacionarse con ellos siguiendo sus formas. Tenía que “pararse frente a ellos” para

¹⁴⁶ Acabar con la brechas de género mundiales tomará 100 años más, al ritmo actual, y así lograr que hombres y mujeres tengan la misma participación política, acceso a la educación, a la salud e igualdad económica y laboral, según concluye el Informe Davos 2018 del Foro Económico Mundial sobre la brecha de género, ver https://www.gutierrez-rubi.es/newsite/wp-content/uploads/2018/01/MEMO_DAVOS_2018-003.pdf

¹⁴⁷ Entrevista con lideresa indígena. Lima, 08/05/19.

¹⁴⁸ En el libro titulado *Las Mujeres amazónicas de la amazona peruana: la igualdad de género desde la comunidad hacia el país*, publicado en octubre de 2018 por AIDESEP, se muestran historias de vida de lideresas amazónicas indígenas que también se caracterizan por haber experimentado este momento decisivo para convertirse en lideresas de sus pueblos.

plantear sus exigencias a fin de evitar “quedar mal parada” cuando recibía algún cuestionamiento a su intervención. Tuvo que desarrollar la confianza y estar segura del valor de sus aportes. Esto implicaba trabajar más para internalizar el hecho de que sí podía aun siendo mujer; mientras imitaba a sus compañeros hombres para probarlo¹⁴⁹ y sentirse segura de sí misma.

Aún si algunas mujeres encuentran la confianza para hacerlo, desenvolverse en el ámbito público puede acarrearles consecuencias psicológicas que no se observan en los hombres, y que tienen que afrontar y resolver. En estos casos todavía tiene una idea tradicional de su rol como mujer, del cual alejarse no es aceptable aún. Como relata una dirigente gremial entrevistada:

“...te queda el sentimiento de culpa de dejar a la familia. Las colegas mujeres no quieren [ser dirigentas] porque sus hijos son pequeños, en cambio, el varón, sale no más... ni lo piensa.”¹⁵⁰

Cuando una mujer acumula experiencia en la esfera pública, su autoestima crece, y las ideas sobre lo que puede o no puede hacer, cambian. La permanencia en los espacios públicos la convierten en un modelo que puede inspirar a otras mujeres. Sin embargo, la experiencia liberadora de ser protagonista en el espacio público muchas veces puede provocar tensiones y crisis en la pareja, lo que analizaremos en la siguiente sección.

3.2.3 Convencer a la pareja y a la familia

Una vez que una mujer internaliza la importancia de su participación y de su capacidad de hacerlo, tiene que desarrollar otro tipo de negociación con los miembros de su familia, y particularmente con su pareja.

En el caso de dirigentes comunales y mujeres participando desde el actor social, las entrevistas señalan que para el hombre solo le basta decidir ser dirigente para salir del hogar y serlo. En cambio, las mujeres tienen que “organizarse en la casa”, y duplicar o triplicar su carga de trabajo diario, ya que tienen que seguir cumpliendo con dedicación tanto sus roles de madre y pareja, así como las responsabilidades del nuevo cargo de dirigente. Requiere ponerse de acuerdo con los miembros del hogar para reconfigurar sus labores en el ámbito doméstico. Ver si su esposo “le ayuda” o si algún hijo, hija u otra mujer se hace cargo de parte de sus labores del hogar.

En este sentido, la división del trabajo basada en los roles de género es un impedimento. Lo es aún más en el campo, donde las tareas son diversas e incluye trabajar en la chacra, proveerse de alimentos, cuidar los animales, buscar el agua, entre otras responsabilidades mencionadas por las entrevistadas. Esto podría explicar en parte la menor participación de mujeres de comunidades campesinas y nativas:

“Y cuando hay mesa [de diálogo] temprano... sacamos a nuestros animalitos a las cinco de la mañana, y mi hijo regresa a las 1pm a cuidar la casa.”¹⁵¹

En el caso de mujeres provenientes del Estado o de las empresas, las dificultades relacionadas al trabajo doméstico se presentan con prescindencia de su participación en las mesas de diálogo. Requirieron en cualquier caso reconfigurar sus labores en el marco de su trabajo remunerado. En estos casos la carga doméstica no ha sido un obstáculo insuperable para entrar y mantenerse en el mercado laboral. Subrayamos que las mujeres con recursos económicos tienen ventaja, ya que pueden contar con ayuda externa para cumplir los deberes que se les ha asignado. En efecto, una funcionaria de

¹⁴⁹ Corresponde al desarrollo personal de la forma de ejercer el poder “invisible” tal como es entendido por GAVENTA, John (2006) *Finding the Spaces for Change: A Power Analysis*, IDS Bulletin 37:6.

¹⁵⁰ Entrevista con miembro de sindicato, Lima.

¹⁵¹ Grupo focal con participante de la sociedad en una mesa de diálogo. Huaraz, 20/11/18.

empresa entrevistada contó que puede dedicarse libremente al trabajo porque cuenta con el apoyo de una empleada del hogar.

Tanto en actores sociales como del Estado o de la empresa, la interiorización del rol del cuidado puede determinar que ellas privilegien por encima de todo el espacio doméstico y las funciones que desarrollan en favor de los hijos, hijas y la pareja en este ámbito. No se trata solo de llegar a un arreglo con la pareja, sino de lograr paz interior consigo misma. Hay un costo psicológico y afectivo que sobrecarga a las mujeres al salir al ámbito público. Es frecuente que afloren sentimientos como la culpa por orientar parte de su tiempo al trabajo en la esfera pública y “no cumplir con el mandato femenino del cuidado de los hijos y de la pareja”.

Aunque algunas entrevistadas mencionan la necesidad de reconfigurar sus labores para salir al ámbito público, la carga doméstica no suele ser la única causa de la ausencia de alguna mujer en las mesas de diálogo. Existen otros factores que intervienen, como el de la valoración de su aporte en el espacio público. Una lideresa indígena entrevistada, indicó cómo la carga doméstica no es necesariamente una barrera insuperable:

“Pero si tuviera claridad sobre la importancia de su decisión y de su aporte [en el proceso de diálogo], esta mujer no va a faltar [a las reuniones], aunque tenga que dejar los hijos con la abuela o encargar los animalitos a la vecina.”¹⁵²

Desde esta perspectiva, la barrera de la carga doméstica existe, pero es adicional a otras barreras que, de ser levantadas, deben permitir una mayor participación de mujeres en espacios de diálogo. Además, en el 21 % de las reuniones observadas por la Defensoría del Pueblo, las mujeres llevan a sus hijos con ellas, pues entienden que hay que adaptarse a la situación para estar presentes en un espacio que consideran muy importante.

En realidad, la carga doméstica se vuelve una barrera cuando los hombres de la familia la convierten en tal. Las mujeres entrevistadas mencionan que las parejas usan “lo doméstico” como pretexto para relegarlas aún si ellas han demostrado que pueden organizarse. Se reafirma, de esta manera, la perspectiva discriminatoria de que el ámbito doméstico es el lugar más apropiado para las mujeres.

Hay otros casos de hombres que temen que las mujeres vayan a “chismear” o a engañarlos. Lo más probable es que en el fondo haya un temor al empoderamiento de las mujeres en el espacio público que tendría repercusiones en la dinámica de vida de la pareja, reconfigurando las relaciones de poder entre ambos.

De las entrevistas realizadas con las mujeres que han llegado a tener un nivel de liderazgo o acceso al trabajo remunerado en el ámbito público, destaca este elemento de la autonomía¹⁵³ que es ventajoso tener, especialmente si es que tienen una relación de pareja. Una mayor autonomía reduce la posibilidad de tener que negociar con la pareja para que se le “conceda permiso” y poder salir al ámbito público, y desenvolverse como lideresas de su comunidad o realizar trabajo remunerado.

De un lado, hay mujeres participando en el ámbito público, que tienen pareja y poca autonomía en la relación. Ellas dan a entender que han tenido que conversar con su pareja y lograr un acuerdo. Las mujeres utilizan creativamente diferentes estrategias para lograr un acuerdo con su pareja; en algunas circunstancias se convierte en un proceso de permanente persuasión, comunicación y búsqueda de aliados dentro de la

¹⁵² Entrevista con lideresa indígena, Lima, 16/05/19.

¹⁵³ Se entiende por autonomía el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En tal sentido, hay una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente (Benavente y Valdés 2014: 19).

familia. A menudo tienen que involucrarlos, resaltar los avances y convencerlos de la utilidad del asunto para la familia. En algunos casos, la relación se deterioró, pues era muy difícil sostenerla en tanto sus parejas no valoraban el trabajo fuera de casa, acabando eventualmente con la relación.

“Las obligan a decidir: es el grupo o yo.”¹⁵⁴

También hay mujeres que no necesitan negociar con una pareja, porque no la tienen. Algunas lideresas que participaron del grupo focal son solteras, separadas, divorciadas, viudas, lo que les permite gozar de la autonomía suficiente para salir al ámbito público. No tener a nadie que “les conceda permiso”, les permite administrar libremente su tiempo, lo organizan entre sus labores de cuidado en el hogar y sus compromisos con la comunidad. De otro lado, algunas mujeres nunca tuvieron que negociar con sus parejas. Siendo autónomas lograron su aceptación y apoyo, probando de esta manera la confianza en la relación.

Según este análisis, habría un número indeterminado pero considerable de mujeres que no habrían logrado el apoyo de sus parejas para salir al ámbito público y participar en espacios de diálogo. Considerando las teorías de negociación doméstica expuestas en el punto 1.6.4.1¹⁵⁵, muchas de ellas habrían optado por ceder al deseo de sus parejas, evaluando que esta decisión tendría menos consecuencias, que seguir negociando para poder participar. “El permiso que tienen que conseguir” para salir al ámbito público demuestra que no se ha normalizado que ellas controlen sus tiempos y actividades.

3.2.4 Pruebas de capacidad en el ámbito público en general

En las instituciones y organizaciones consideradas espacios previos al diálogo, el liderazgo femenino tiene una cierta resistencia explícita e implícita, independientemente del tipo de actor. Según las entrevistas, el clima hostil, al que aludimos en el marco teórico, puede ser un obstáculo significativo para la participación de las mujeres en estos espacios y para su continuidad.

Las interacciones que una mujer tiene con los hombres de su organización a veces reflejan las interacciones que una mujer puede tener con su propia pareja. De la misma manera, se usa la carga doméstica como pretexto para no dar mayor responsabilidad y comisión a las mujeres. Una lideresa de ONG y una funcionaria cuentan que “se meten en tu vida privada”, “no te mandan al campo por tener hijos”, lo cual no sucede con los hombres. En algunos casos las entrevistadas del actor social mencionan que incluso otras mujeres de su organización cuestionaban su desempeño, las juzgaban por no atender a sus familias. Esta actitud subraya una falta de solidaridad y compañerismo entre mujeres, lo que reproduce la jerarquización establecida por el sistema de género.

Además, los roles de género impuestos en el trabajo reproducen las cargas domésticas que les toca a las mujeres en su propio hogar. Esto las restringe a un rol asistencial, a funciones que pueden ser consideradas superfluas por sus compañeros hombres. En organizaciones sociales de base, algunas de las entrevistadas señalan que se eligen a mujeres para hacer gestión, reclamos, para hacer “cositas”, solo cuando conviene. En el caso del Estado, aunque estén ubicadas en cargos de alto nivel en las instituciones en las que trabajan, las mujeres cumplen también roles de apoyo.

Esta concepción sobre el rol que deberían tener las mujeres las desvaloriza. Los testimonios dicen que cuando forman parte de una organización social de base mixta experimentan críticas y burlas de los hombres. Ellos minimizan el valor de su aporte las minimizan a ellas mismas, minando su confianza y, en consecuencia, su participación y

¹⁵⁴ Entrevista con integrante de ONG, Lima.

¹⁵⁵ Ibid.

permanencia en sus organizaciones e instituciones. Una situación muy semejante a la del acoso político y que, al ocurrir en el ámbito de sus organizaciones e instituciones, es altamente perturbador del desenvolvimiento público de las mujeres.

Hay un trabajo adicional continuo para ganarse el respeto de sus compañeros hombres. Las mujeres son puestas a prueba por los hombres para obtener su aceptación y tienen que competir con ellos para ser parte de cargos organizacionales. Ellas deben demostrarles que tienen las competencias para ejercer el cargo. Cometer errores puede costarles mucho; se asocia el error al hecho de ser mujer. En ámbitos de trabajo en los que no están acostumbrados a tener superiores mujeres, se generan tensiones, más aún cuando hay una brecha generacional. Así lo comentó una funcionaria joven que trabajó con hombres mayores:

Las mujeres tienen que usar códigos masculinos, por ejemplo, apelar al enfrentamiento directo, “saber pecharlos”, “estar bien paradas”, “cuadrarlos”, “ponerse de tú a tú”, es decir, adoptar actitudes conflictivas y agresivas, para defenderse, solucionar los conflictos y obtener el respeto de los hombres. Una trabajadora de una empresa extractiva con un importante cargo explicaba que incluso si se hacía la promoción de mujeres a cargos importantes, igual tenía que probar su valor como gerenta. Consideraba que en su caso ser extranjera la ayudaba, y que había aprendido a lidiar con hombres que no la tomaban en cuenta:

“Tengo un equipo de muchos hombres. Lo bueno es que la [antigua] gerenta del área dejó un legado inmortal. [Por ella] tenemos otras jefas mujeres... Tienes que mostrarte fuerte... saber pecharlos, estar bien parada. A veces me toca enojarme, y los cuadros, tienen que verme enojada para que [me tomen en serio]. Veo muchas dificultades en las chicas para asumir esos espacios y debo trabajar empoderándolas. Los hombres no están acostumbrados a que las peruanas los manden, y como soy extranjera, entonces no calzo en [esta expectativa]. Con los geólogos o con los ingenieros [en particular]... no les puedo solamente decir: *te recomiendo*... Cuando [discutimos fuerte], tengo que ponerme de tú a tú con ellos, no me puedo dejar ir”.¹⁵⁶

Cuando estas presiones son fuertes, algunas mujeres terminan saliendo o dejando de perseguir puestos de liderazgo. Al final, quedan las mujeres que acceden a redes de apoyo integradas por otras mujeres, y gracias también a modelos femeninos cuyo posicionamiento les ayuda a sobrepasar los obstáculos del clima hostil.

3.2.5 Pruebas de capacidad en los mismos espacios de diálogo

Si existe un clima hostil dentro de las instituciones y organizaciones, este puede proyectarse hacia los espacios de diálogo, agravando las tensiones. Si en estos espacios se ve extraña la participación de las mujeres, a estas se les hará más difícil y vergonzoso hablar en público para exponer sus ideas y hacer aportes.

Según las entrevistadas, algunos participantes de los espacios de diálogo asumen que las mujeres son incapaces o menos capaces de ejercer roles públicos, de hablar frente a los demás y de solucionar las demandas de su pueblo.

“Cuando empecé a ver conflictos sociales, fue complicado tener la autoridad que ahora tengo. En un bloqueo, por ejemplo, ven llegar a una mujer, me ven bajita y joven, y terminan pensando: *acá ella no va a solucionar nada*.”¹⁵⁷

¹⁵⁶ Entrevista con profesional de empresa minera.

¹⁵⁷ Grupo focal con funcionaria del Estado, Huaraz, 20/11/18.

Las personas entrevistadas también indicaron casos en los que incluso eran las mismas mujeres quienes defendían el orden establecido, ya que subvaloraban la presencia o las capacidades de otras mujeres:

“Fui a Puno por un tema de contaminación y había más de 100 personas en la asamblea, más o menos el mismo número de hombres y mujeres... Depende del contexto de los espacios. En Ayaviri, tenían la percepción que el ingeniero es hombre. Así que si va una mujer... hay mayor cuestionamiento. Las mismas mujeres decían: *ella no va a resolver nada, la mujer no está para eso*.”¹⁵⁸

Las mujeres entrevistadas, de todos los tipos de actores estudiados (Estado, empresas, actor social), relataron experiencias en espacios de diálogo donde hubo expresiones hostiles que creaban un clima en el cual no se sentían cómodas. Incluso si una minoría de personas actuaba así era suficiente para disuadir a las mujeres de seguir participando. Por ejemplo, algunos gestos de menosprecio como dejar de escuchar cuando hablan ellas, o hacer otras cosas como si su intervención no fuese relevante.

“Los varones llegan a una mesa y dicen que eres de tal o cual ministerio, y todos se sientan; en cambio, yo llegaba y sentía que no pasaba nada.”¹⁵⁹

Puede que se les critique con detalles o que se burlen si se equivocan. O bien, no se toma en cuenta lo que las mujeres digan, pues se pasa a otros temas sin continuar las discusiones sobre los temas planteados por ellas; se les corta la palabra o se intenta terminar la exposición de sus ideas. Estos comportamientos refuerzan la falta de confianza que algunas mujeres tienen; lo que provoca que no participen de manera plena por miedo a equivocarse y verse criticadas, ya que saben no se critica con tanta severidad a sus compañeros hombres:

“Por falta de confianza para enfrentarse con ellos, la crítica te hace tambalear y afectan tu autoestima”.¹⁶⁰

En estas negociaciones las mujeres aprenden a manejar su comportamiento en presencia de los hombres para hacerse valorar. En algunos casos encuentran un cierto apoyo externo, pero sobre todo apelan a su propia convicción para seguir adelante a pesar del clima hostil. Así como se hace en los espacios previos al diálogo -usar un esfuerzo adicional y apelar a los códigos masculinos para interactuar con ellos de igual a igual-, lo mismo se hace necesario en los espacios de diálogo. Algunas funcionarias lo cuentan a modo de aprendizaje:

“Antes [la compañera de trabajo y yo] nos moríamos de miedo... No les gustaba que lleguen mujeres, pero aprendimos a hacernos respetar.”¹⁶¹

En este caso, aunque se trate de una mujer en un grupo compuesto solo de hombres, representar al Estado genera expectativas en los demás actores, tal como lo señaló una entrevistada. Si demuestra su competencia, quedan “pendientes de ella”. Aun así, puede ser intimidante cuando una mujer no está acostumbrada. Esto refleja el desequilibrio de poder entre las diferentes partes dialogantes.

Una entrevistada cuenta que en su caso tuvo que contribuir a resolver problemas muy duros que se venían tratando en el espacio de diálogo para que se genere una actitud positiva hacia ella:

¹⁵⁸ Grupo focal con trabajadora del gobierno local, participante en mesa de diálogo. Puno, 29/11/18.

¹⁵⁹ Grupo focal con funcionaria del Estado, Huaraz, 20/11/18.

¹⁶⁰ Grupo focal con funcionaria del Estado, Huaraz, 20/11/18.

¹⁶¹ Entrevista con funcionaria del Estado, participante en mesas de diálogo. Lima, 01/07/19.

“Cuando [resolví problemas] en espacios de diálogos complicados, la actitud de los líderes cambió a una actitud positiva.”¹⁶²

Adicionalmente a ello, en estos encuentros influyen también otras categorías que suelen marcar diferencias en nuestra sociedad, como la edad y el aspecto físico. Esta situación se acentúa tratándose de mujeres jóvenes:

“A mí me ha costado mucho... demostrar que sé. Cuando te [ven] chibola, eso significa poco kilometraje. Cuesta más ganarte la confianza de un gerente para que te crea... me han dicho *mamita*, me han hecho comentarios sobre mi ropa y sobre cuánto poco poder tengo.”¹⁶³

En estos casos necesitan desplegar esfuerzos adicionales para probar que sí tienen las aptitudes para hacer el trabajo que desempeñan, y “ganarse el reconocimiento y el respeto de los hombres”.

En resumen, identificamos que las mujeres tienen que pasar por una serie de obstáculos y negociar con las personas que tienen la autoridad para permitir su participación. A veces, estas autoridades son formales y reconocidas, como los presidentes de una organización o de una junta directiva; y a veces solo se necesita que algunos hombres ostenten poder para que las mujeres consideren necesario el permiso y apoyo para integrarse al espacio público.

Hay espacios donde la participación femenina está bien establecida, y otros donde está en proceso y otros donde todavía no se inicia. Mientras más mujeres participen en los espacios públicos, más fácil será para las demás integrarse. Esta no es una batalla ganada. La mayor parte de los espacios previos al diálogo están en proceso o no han iniciado aún la normalización de la participación femenina.

En este esfuerzo, las primeras mujeres que integran espacios largamente dominados por hombres tienen mayor chance de quedarse si reciben apoyo de ellos, sean estos sus maridos, sus colegas, o sus jefes. Del mismo modo, un clima acogedor hacia las competencias de las mujeres, tanto en los espacios previos al diálogo como en la mesa de diálogo, es también un factor positivo para que las mujeres afiancen su desempeño.

En cambio, cuando la no-normalización de su participación contribuye a fomentar un clima hostil, ellas pueden abandonar sus funciones, ver su calidad de participación afectada, tener menores expectativas de sí mismas, o doblegarse para evitar confrontaciones.

3.3 . La falta de adaptación del espacio de diálogo a sus participantes impacta en mujeres de zonas rurales y mujeres indígenas

Aplicando el enfoque de interseccionalidad, las mujeres que se encuentran en el cruce de más de una desventaja social tienen barreras adicionales por superar¹⁶⁴. Es el caso de las mujeres indígenas, de zonas rurales o en situación de pobreza por cuestiones de monolingüismo, de cargas de trabajo adicional, de dificultad de acceso a la información, redes de soporte débiles, etc. Se ubican en el cruce de varias relaciones de poder desiguales que crean obstáculos y restricciones adicionales que tendrán que sobrepasar, reduciendo las posibilidades de que puedan participar en los espacios de diálogo.

¹⁶² Entrevista con profesional de gestión de conflictos del sector privado, participante en mesas de diálogo. Lima, s/f.

¹⁶³ Entrevista con profesional de gestión de conflictos del sector privado, participante en mesas de diálogo. Lima, s/f.

¹⁶⁴ HANCOCK, Ange-Marie (2007) When multiplication doesn't equal quick addition: examining intersectionality as a research paradigm, *Perspectives on Politics*. 5(1), pp. 63-79.

En los numerosos casos de mesas de diálogo que involucran a personas pertenecientes a pueblos indígenas, o a comunidades nativas y campesinas, la interculturalidad es indispensable para establecer un proceso de diálogo que valora y considera estas diferencias culturales. Según los resultados de esta investigación, las mesas de diálogo no siempre toman en cuenta el enfoque intercultural; es decir, falta adaptar mejor los espacios de diálogo a la participación de los representantes de los pueblos indígenas, en términos de preparación, información, ubicación e interpretación. Sin esta adaptación, no se logra redistribuir el poder entre actores culturalmente distintos.

Lo que esta sección sostiene es que las mujeres de zonas rurales –es decir, las que participan desde las comunidades nativas y campesinas, así como las mujeres de pueblos indígenas– se ven diferencialmente afectadas a consecuencia de la falta de adaptación del proceso y del propio espacio de diálogo a su situación.

3.3.1 Las brechas de educación y de información

La falta de información y las brechas de educación que afectan a las mujeres acentúan el problema de acceso al conocimiento y a la preparación requeridos para participar plenamente en los espacios previos al diálogo y en los propios espacios de diálogo. Tal como está expuesto en el marco teórico, la brecha de educación entre hombres y mujeres a nivel nacional es de 7,3 % de mujeres mayores de 15 años sin nivel educativo contra 2,6 % de hombres¹⁶⁵.

En comparación con el resto de la población, las mujeres indígenas y de zonas rurales tienen una brecha de educación muy significativa. Solo entre 2,6 % y 10,8 %¹⁶⁶ de mujeres de habla no-hispana ha alcanzado educación superior, en comparación con el 27,4 % de mujeres de habla hispana¹⁶⁷. A gran escala, las brechas de educación pueden contribuir a mantener a las mujeres fuera de los espacios de diálogo, porque refuerza una desigualdad en las oportunidades que se les da a las mujeres de participar, limita sus capacidades de leer y comprender la información brindada en discusiones y presentaciones en las mesas de diálogo, y elaborar la exposición fundamentada de sus propias ideas.

Además, el carácter técnico de algunas presentaciones también es fuente de confusión para las personas menos educadas. Se suelen distribuir documentos en español, y su contenido especializado puede intimidar a algunas mujeres que temen no ser eficaces en el desempeño de sus funciones. Acorde con las entrevistas realizadas, es notorio que estas complejidades afectan particularmente a las mujeres y a las poblaciones mayores, quienes están, en general, menos preparadas para entender la información, afectando, a su vez, la motivación para participar en estos espacios.

No obstante esta ostensible brecha, una representante de una ONG entrevistada refirió que desde su experiencia la sub representación femenina se debía más a una falta de información adaptada y completa para que mujeres conozcan la totalidad de los temas que rodean el conflicto, que a la brecha de educación en sí:

“He visto mujeres líderes que no saben leer ni escribir. Porque si cuentan con información, pueden defender, opinar y proponer.”¹⁶⁸

¹⁶⁵ INEI (2017), Censo Nacional.

¹⁶⁶ El porcentaje de mujeres con educación superior varía entre 2,6% y 10,8%. El INEI desagrega los resultados individualmente por lenguas habladas.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Entrevista con integrante de ONG, participante en mesa de diálogo. Lima, 15/05/19.

Así pese a que no sepa leer ni escribir, una dirigente bien informada del caso puede tener un rol importante dentro de la mesa de diálogo.

Según la experiencia de la Defensoría del Pueblo no es frecuente que las instituciones convocantes al diálogo se tomen el tiempo necesario para informar a las personas y los grupos afectados, ni se les prepara para el diálogo. Este trabajo es factible en la fase temprana del conflicto, pero en escalamiento o crisis es mucho más difícil. Las personas deben estar informadas, preparadas y empapadas en el tema para poder participar de manera eficaz. Según una lideresa indígena entrevistada, esta falta de información dificulta la incidencia libre de las mujeres en los espacios de diálogo porque estos son concebidos y manejados por hombres quienes saben más que ellas, y quienes pueden aprovechar el desequilibrio del conocimiento para tomar decisiones excluyendo a las mujeres:

“Esta falta de información hace que se caiga fácilmente en la manipulación en contra, o a favor de un grupo o el otro.”¹⁶⁹

Además, la lideresa destaca el trabajo de algunas ONG en la toma de consciencia individual necesaria para que algunas mujeres se den cuenta de la importancia de su participación y hagan esfuerzos adicionales para no faltar:

“...la desinformación es la principal barrera. Cuando tienes tantos elementos en contra, no te sientes obligada a ir, prefieres no participar. Pero si tuvieras claridad sobre la importancia de tu decisión y de tu aporte, (no estarías) faltando.”¹⁷⁰

En suma, identificamos dos problemas que interactúan para reforzarse: las brechas de educación y la falta de información a mujeres. A la luz de esto, se justifica un refuerzo educacional para poder continuar la reducción de las desigualdades en las oportunidades dadas a mujeres en comparación con los hombres, especialmente entre las mujeres indígenas y de zonas rurales donde se presentan brechas mayores. Pero también vemos que es muy necesario adaptar el proceso de diálogo para reducir estas brechas. Esto supone el acceso a información previa y con todas las características necesarias para que sea asimilada y entendida, y una preparación a largo plazo para participar en espacios previos al diálogo de manera eficaz.

3.3.2 Ubicación de las reuniones de mesas de diálogo

El espacio geográfico es otro factor que determina la participación femenina. Las estadísticas recabadas en el punto 2.2.7. apuntan a que hay poca diferencia en la presencia de mujeres en las mesas de diálogo según el nivel de urbanización del lugar donde está registrado el conflicto correspondiente (16,8 % para conflictos rurales y 18,4 % para conflictos urbanos). Las diferencias se observan más cuando miramos hacia la ubicación de las reuniones de las mesas de diálogo que al nivel de urbanización de la zona donde ocurre el conflicto.

Mientras más cerca está la mesa de diálogo de la residencia de las mujeres más facilidad tienen de participar; esto es aplicable a todos los actores. Por razones logísticas las reuniones de las mesas de diálogo a menudo se organizan en centros urbanos, especialmente si involucran a actores de distintas proveniencias. Esto coloca a las mujeres de zonas rurales en una posición de desventaja pues que tendrían que viajar a dichos centros urbanos alejados de sus hogares.

¹⁶⁹ Entrevista con lideresa indígena. Lima, 16/05/19.

¹⁷⁰ Ibid.

La movilidad de las personas para cubrir las distancias de un caserío a un centro poblado puede demandar mucho tiempo, energía y dinero. El costo que implica el transporte y la logística para pernoctar y alimentarse en otro lugar, es difícil de asumir para pobladores con pocos recursos económicos. Por esta razón, es importante que las entidades competentes cuenten con suficiente presupuesto para cubrir estos gastos. En el caso de las mujeres, estos gastos deben cubrir también el desplazamiento con sus hijos e hijas que requieren alimentación, hospedaje y, eventualmente, servicios de salud si se enferman. Este factor es sumamente crítico en la Amazonía, donde las distancias pueden ser realmente considerables y los costos de transporte sumamente altos.

“Implica que uno llegue como pueda. El tema logístico es difícil; si no hay las condiciones, no llegas. Les dije que requiere presupuesto... El Estado no puede pedir participación plena y efectiva, si no garantiza el tema económico. A veces, también hay complicaciones en el viaje, esto no se toma en cuenta”¹⁷¹.

En relación con lo señalado, la geografía exacerba las barreras domésticas de las mujeres, así como la necesidad de negociar con las parejas para alejarse un tiempo del hogar. Se les complica prepararse para las reuniones, dejar encargados sus hijos y tareas domésticas a sus familiares, además de las labores en la agricultura.

Aunque este fenómeno se da con diferentes dinámicas según el actor, las cifras de los gráficos 9 y 10 del capítulo 2 indican que las mujeres tanto del Estado, de la sociedad y de las empresas se enfrentan a estas barreras en niveles diferenciados. Para este propósito, un testimonio de una funcionaria de empresa apunta a que las barreras domésticas se extienden a ciertos espacios profesionales desde los cuales participan mujeres:

“Te ponen el pretexto de los deberes familiares para no mandarte (a las mesas alejadas)”¹⁷².

Este testimonio también indica que viajar para participar en mesas de diálogo no solamente es una dificultad en términos logísticos, sino que se escoge a menudo a más hombres que a mujeres por las percepciones de los roles que tienen en base a su género.

La ubicación del mismo espacio de diálogo tiene un impacto diferenciado en las mujeres indígenas, ya que una porción considerable de estas vive en un ámbito rural, en comunidades campesinas y nativas, y se les complica particularmente poder desplazarse. Además, las personas entrevistadas confirmaron que, en muchos pueblos indígenas, las mujeres tradicionalmente no salen tanto como los hombres. Si no están acostumbradas, puede generarles temor desplazarse a ciudades desconocidas o hasta la capital.

3.3.3 Monolingüismo e interpretación

El monolingüismo de los y las indígenas o no-hispanohablantes repercute en sus oportunidades de participación en mesas de diálogo para resolver conflictos sociales y en el despliegue efectivo de sus capacidades. Los espacios están diseñados por personas hispanohablantes y para personas hispanohablantes.

Las mujeres que no conocen el idioma castellano o conociéndolo lo usan menos que los hombres tendrán obviamente menos habilidades lingüísticas para comunicarse. Cabe anotar que son ellas quienes tradicionalmente se han encargado de preservar la lengua local y ser la fuente de transmisión del idioma materno a las siguientes generaciones, y con ello mantener la cultura viva de los pueblos. Además, los hombres suelen salir más de las comunidades para buscar trabajo remunerado, donde aprenden a usar el español

¹⁷¹ Entrevista con especialista en ONG, participante en mesa de diálogo, Lima.

¹⁷² Entrevista con funcionaria del Estado, participante en mesas de diálogo. Lima, 01/07/19.

y a interactuar con los códigos sociales externos. Al no contar con las mismas habilidades lingüísticas que los hombres las mujeres optan por no participar en la esfera pública; y, por esta misma razón, no se les encargan ciertas funciones.

Personas indígenas entrevistadas, así como no-indígenas subrayaron su preocupación porque las mesas de diálogo, (que involucran a comunidades campesinas y nativas o pueblos indígenas), se organizan sin prever la debida interpretación, lo cual afecta principalmente a las mujeres. Las personas entrevistadas, tanto funcionarios como participantes indígenas, señalan estas limitaciones:

“No podemos exigir o responder, ya que no estamos capacitadas... todos hablamos quechua y el dirigente es quien traduce. En algunos casos la empresa se encarga de llevar un traductor.”¹⁷³

“Se siente presión por el idioma. Las mujeres se sienten más cómodas cuando hablas en su lengua.”¹⁷⁴

El Estado en ocasiones provee servicios de intérpretes de acuerdo con la lengua que domine la mayoría de participantes. Cuando la mayoría no entiende la lengua castellana, se usan intérpretes desde un registro de traductores acreditados; o bien, por cuestiones de presupuesto o practicidad, son personas bilingües de la misma comunidad¹⁷⁵. Esta práctica despierta preocupaciones primero en cuanto a las dudas que este mismo intérprete puede tener acerca de la información que va a traducir o por la posible falta de conocimiento técnico requerido para interpretar correctamente. Y, segundo, en cuanto a la posible parcialidad que puede tener sobre el asunto debatido. Además, en la selva amazónica, la diversidad de lenguas representa un desafío adicional para encontrar intérpretes formados para todas las lenguas habladas por los y las participantes.

Si hay interpretación, el contexto y la especificidad de las intervenciones pueden perderse de manera que debiliten la comprensión de las personas monolingües. Las y los representantes del Estado y de las empresas también suelen ser hispanohablantes monolingües, lo que dificulta la comprensión que tienen de las intervenciones de personas no-hispanohablantes. Sin embargo, la lengua oficial del Estado sigue siendo el español, así que estas personas pueden recibir y transmitir sus ideas con más facilidad que las mujeres monolingües no-hispanohablantes.

En conclusión, las mujeres indígenas y de zonas rurales que participan o podrían participar en mesas de diálogo para resolver conflictos sociales, tienen mayores dificultades para ejercer sus derechos por la falta de adaptación del proceso de diálogo a sus particularidades provenientes del cruce de varias desventajas sociales. Esto se relaciona con el desequilibrio de poder tanto entre las mujeres y los hombres como entre distintos actores; lo cual tiene un impacto diferencial sobre las mujeres indígenas y de zonas rurales. Se desarrollará este punto en la siguiente sección.

El enfoque intercultural y la consideración caso por caso de las particularidades de los actores afectados, especialmente de los actores sociales como de las comunidades campesinas y nativas, tienen que fortalecerse para lograr la integración de las mujeres. Esto incluye la adaptación, preparación e información para compensar las brechas de

¹⁷³ Grupo focal con participante de la sociedad en mesa de diálogo. Huaraz, 20/11/18.

¹⁷⁴ Grupo focal con funcionaria del Estado participante en mesa de diálogo. Lima, 09/11/18.

¹⁷⁵ Entrevista con funcionaria del Estado participante en mesa de diálogo

educación, interpretación neutral, y demás previsiones considerando la baja movilidad de ciertos grupos.

3.4. Sostenimiento de los desequilibrios de poder basados en el sistema de género imperante

A la luz de nuestro análisis, las causas de la subrepresentación femenina en las mesas de diálogo son múltiples e interrelacionadas. Algunos obstáculos impactan a ciertas mujeres y con intensidades diferentes. Estos dificultan, disuaden o impiden que ellas puedan ejercer plenamente sus derechos de participación. La cuestión del desequilibrio de poder es común a todas estas barreras en tanto permite y mantiene estos obstáculos en el marco del sistema de género predominante en la sociedad. Reproduce una violencia cultural que legitima la exclusión sistemática de las mujeres de estos espacios. Entender el modo en que el análisis del poder se aplica en el contexto de las mesas de diálogo nos permitirá recomendar las medidas apropiadas para compensarlo.

3.4.1. La necesidad de empoderarse a sí mismas y ser empoderadas por los demás

La baja autoestima que tienen algunas mujeres equivale a una falta de seguridad, eso que Gaventa llama poder invisible¹⁷⁶; y al que aludimos en el punto 1.5 de esta investigación. Esto significa que hay mujeres que no han internalizado el potencial que tienen para aportar a las mesas de diálogo, y en ocasiones ni siquiera ven posible su participación en espacios públicos como los mencionados.

La falta de poder internalizado limita que ellas hagan esfuerzos adicionales para superar los obstáculos que se les presentan, e impide que expresen aquellas opiniones que contradicen a las de los hombres. La falta de confianza y poder se debe a varios factores externos a ellas: no hay mujeres en posiciones de liderazgo que sirvan de ejemplo a seguir; el no sentirse preparadas para participar por las brechas en la educación o por su uso de la lengua castellana; o bien por el miedo de ser objeto de cuestionamientos a su participación, etc. Esta falta de poder y confianza se puede advertir tanto en las experiencias personales como en las grupales.

Las negociaciones por las cuales tiene que pasar una mujer para participar en el espacio de diálogo, descritas en el punto 3.2., ilustran su posición vulnerable dentro de las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Para poder participar hace falta cuestionar y enfrentar las reglas establecidas en su contra por el sistema de género. Sobre todo, tiene que ocurrir un proceso de empoderamiento en el cual una mujer da por hecho de que puede desempeñar funciones en el ámbito público.

Para seguir adelante en este camino de empoderamiento, es muy ventajoso que las mujeres cuenten con apoyo externo, especialmente de los hombres que las rodean que pueden ser sus maridos, los miembros de su familia y de su comunidad, o los compañeros de su organización o institución. Sin este apoyo, los obstáculos y la presión social la terminan disuadiendo o le impiden participar plena y efectivamente.

Una funcionaria del Estado recordó que al empezar el trabajo en su institución con una mayoría de hombres hace muchos años atrás, fue determinante para ella haber tenido un jefe que creía en ella, que la lanzaba en nuevos proyectos y que la defendía frente a los comentarios de los colegas hombres. Según su testimonio, la ayudó a desarrollar su confianza siendo una de las primeras mujeres en este espacio. En este sentido, los

¹⁷⁶ GAVENTA, John (2006) *Finding the Spaces for Change: A Power Analysis*, IDS Bulletin 37:6.

hombres que rodean a las mujeres tienen un rol clave y propiciador en la medida que estos tienen el control sobre los obstáculos que impide que ellas participen inicialmente.

3.4.2. La mesa de diálogo entendida como un espacio de tensiones múltiples

Las contradicciones y enfrentamientos experimentados en el conflicto social se proyectan a los procesos de diálogo en forma de actitudes y conductas distintas. Pese a que predomina en principio la voluntad de obtener un resultado favorable, las partes progresivamente van cayendo en la cuenta de que un desequilibrio muy marcado solo retrasará la negociación y los acuerdos, o que el uso del poder jerárquico del Estado llegado el momento puede romper toda posibilidad de diálogo entre las partes en conflicto.

No obstante que el poder del Estado deriva de la ley y está respaldado por la fuerza, en los procesos de diálogo constituidos y legitimados por las partes, tiende a horizontalizarse para hacer viable la negociación. El poder, entonces, se distribuye mejor como resultado de estas tensiones múltiples en las que una medida de fuerza del actor social o una intervención policial parecen concentrar el poder más en unos que en otros.

La pregunta es, entonces, si en circunstancias como estas la pretensión de las mujeres de ser incluidas en el espacio de diálogo es viable o prioritaria. Y la respuesta es que a mayor tensión y desequilibrio, el espacio se precariza y la tendencia a radicalizarse predomina, favoreciendo los liderazgos existentes que tienden a consolidarse. De este modo la oportunidad para generar cambios en la representación de las mujeres en las mesas de diálogo disminuye significativamente.

Lo mismo ocurre en los espacios previos al diálogo. Como la participación de mujeres en mesas de diálogo no está regulada, los criterios que utilizan los actores en sus procesos internos son los de la antigüedad o la jerarquía de los cargos y, en procesos de selección informales, inevitablemente influidos por relaciones de poder, determinan verticalmente quiénes acceden al espacio.

De esta manera las mujeres se ven sometidas a la decisión de la entidad que convoca la mesa y, enseguida, a la decisión de las jefaturas de sus organizaciones controladas por hombres y que tienen la última palabra sobre quién o quiénes los representarán. En caso de no ser convocadas podrían reclamar, pero esto demandaría de ellas una cierta autonomía e internalización de poder que las convenza de que tienen derecho y capacidad de participar.

3.4.3. Las disputas de poder por el control de las mesas de diálogo y su efecto en las manifestaciones de discriminación

3.4.3.1 Impactos en la relación entre hombres y mujeres

En la evaluación de la representación de las mujeres participantes (2.2.), hemos visto que, aunque muchas veces las actitudes de los hombres pueden ser dialogantes, y por eso varios conflictos se terminan de manera pacífica, también pueden ser de enfrentamiento expresando una masculinidad que se caracteriza por la confrontación, y que ve las mesas de diálogo como espacios de disputa del poder. Una integrante de una ONG señaló:

“En la pelea del poder con influencia foránea se manifiesta el machismo total. [Aunque] tradicionalmente, (el conflicto) se manejaba de otra manera... el hombre ahora quiere ser autoridad, ser respetado y que su palabra sea la única que valga.”

“Los varones tienen el control y las mujeres no tienen autonomía de intervención.”

Las actitudes machistas aparecen con más fuerza en reacción a la pérdida del control de una situación. Mientras más desequilibrio de poder hay entre los actores que se enfrentan y menos control de un grupo, real o percibido, más se afecta la dinámica interna entre hombres y mujeres. Este contexto tenso e inhóspito dificulta la promoción de la participación de las mujeres; toda vez que la confianza que se les pueda dar para representar a un grupo y la preparación que necesitan para participar no puede desarrollarse en un espacio que los líderes no pueden controlar.

Por esta razón es que, tal como lo expone la sistematización de actas de mesas de diálogo, muy raras veces llegan solo mujeres en representación de un determinado actor social. Solo el 0,6% de las mujeres representan solas a su institución en un escenario en el que el 14,4 % del total de sus participantes son mujeres. Esto refleja una incomodidad en delegarles el trabajo de representación, y refleja también el estado a menudo más vulnerable del actor social en las negociaciones. En el caso del Estado, la menor presión externa y una mejor preparación para abordar los temas, facilita que más mujeres lleguen en representación de su institución.

3.4.3.2 Experiencias en espacios mixtos y en espacios solo para mujeres

Adicionalmente a las relaciones de poder existentes entre las diferentes partes que dialogan, hay relaciones de poder desiguales basadas en el género. Vimos que existen espacios previos a las mesas de diálogo donde hay pocas mujeres o ninguna. Son grupos cerrados,¹⁷⁷ cuyas acciones afectan también a las personas que no integran el grupo. Aunque se invite a mujeres a integrarse al espacio, el control lo siguen teniendo los hombres quienes permitieron su integración inicialmente.

En este sentido, vemos desde los testimonios y las observaciones directas que el control de la discusión lo suelen tomar los hombres aun cuando hay muchas mujeres presentes; dinámica permitida y estimulada por las mismas mujeres. Por ejemplo, una persona entrevistada indica haber visto espacios de diálogo en los cuales las mujeres de una comunidad solo repetían lo que los hombres querían que ellas dijeran, con lo que dejaban que ellos tomaran el rol protagónico y las decisiones. Esta es una manifestación de poder semioculto¹⁷⁸; aun si no eran explícitamente autoridades, ejercían control sobre lo que se hablaba y lo que no se hablaba; dejando fuera de la discusión los temas priorizados por las mujeres y sus opiniones.

Las mujeres raras veces contradicen o plantean sus ideas independientemente de las promovidas por sus compañeros hombres. Es un respaldo basado en el temor a atizar las tensiones, y para mantener la armonía dentro del grupo y que el diálogo fluya. Las mujeres adoptan así una actitud de doblegación, pues calculan que la confrontación tiene costos mayores que seguir con la dinámica establecida por los varones. Una lideresa entrevistada refiriéndose a una organización indígena señaló:

“Muy raras veces se atreven a decir: *oye, hermano te equivocaste* porque a los hombres no les gusta que se les refute... pueden estar varias mujeres y un solo varón, pero basta que él opine, y las mujeres asienten y le dan mayor importancia.”¹⁷⁹

Esto explica los testimonios de las mujeres que representan a la sociedad en el sentido de que dejan que los hombres dirijan las discusiones, sin plantear sus propias ideas. En este contexto, hay mayor riesgo de que caigan en la manipulación y la cooptación de

¹⁷⁷ GAVENTA, John (2006) *Finding the Spaces for Change: A Power Analysis*, IDS Bulletin 37:6.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Entrevista con integrante de ONG, participante en mesas de diálogo. Lima, 15/05/19.

sus derechos de intervención a favor de los que detenten mayor poder. El punto 2.3.2.1. muestra que las mujeres tienen temas propios que discutir. Sin embargo, considerando que las dinámicas del poder se manifiestan en que las mujeres ceden la palabra a sus compañeros, o terminan diciendo lo que se les indica, podemos afirmar que los temas recogidos han pasado un cierto filtro de “temas aceptables que les tocan a mujeres”, y que no representa la totalidad de las intervenciones que las mujeres pueden realizar.

A veces, las mujeres están calladas, pero no es que no sepan qué decir, sino que el poder de la palabra lo tienen los hombres. Cuando la participación femenina no está afirmada en la mesa de diálogo, las mujeres se sienten más cómodas dialogando en espacios reservados para mujeres. Una trabajadora de una empresa en el área de relaciones comunitarias indicaba:

“desarrollamos espacios (de mujeres) para tejer y así conversamos abiertamente entre nosotras; así comunicábamos mejor, y generábamos confianza, y lo que recabábamos, luego, lo hablábamos con los hombres y así cerrábamos el círculo.”¹⁸⁰

En este sentido, las organizaciones de mujeres se vuelven útiles para las mujeres que quieren organizarse y empujar sus agendas con toda libertad. Desde ahí pueden intervenir en espacios de diálogo con una preparación adicional, porque esa experiencia previa de participación no fue obstaculizada por hombres. En este punto es necesario tomar un ejemplo que pertenece a la consulta previa¹⁸¹, mencionado por una funcionaria entrevistada. Las sesiones de información que se desarrollaron como etapa previa al diálogo se dieron de manera diferenciada, en algunas ocasiones para recoger el punto de vista específico de las mujeres y llevarlo al diálogo. Se determinó que esto era útil, porque podrían intercambiar ideas libremente y sentirse cómodas haciendo preguntas para entender la información recibida. Tomando este ejemplo, la preparación y la participación en el ámbito público previo a la mesa de diálogo puede beneficiarse de la promoción de espacios reservados para mujeres cuando su participación no esté afianzada. Desafortunadamente las mesas de diálogo no tienen un tiempo suficiente de preparación cuando las agendas son de tratamiento urgente.

Las oportunidades de participación de las mujeres, tanto en términos de presencia como de representación dependen, lamentablemente, de que los hombres decidan incluirlas y respetar sus intervenciones. En este sentido, la mesa de diálogo es un espacio al que acceden por invitación, es decir, no se les reconoce su derecho a participar y si ocurre es por la voluntad de los hombres.

Las discusiones están muchas veces informalmente controladas por los hombres de la mesa de diálogo. Las mujeres se tropiezan con diferentes obstáculos, la mayoría de los cuales son establecidos y mantenidos por los hombres. Por estas razones, los hombres en los espacios previos al diálogo y en la misma mesa de diálogo pueden facilitar o limitar la participación de las mujeres.

3.4.4. Organizar los espacios de diálogo para compensar los desequilibrios

La organización de la mesa de diálogo para resolver conflictos sociales puede influir en la participación de las mujeres, tanto en el sentido de representación como de presencia personal. Tomaremos como caso particular el ejemplo de la facilitación de mesas de diálogo por parte de mujeres. El cuadro 10 del capítulo 2 indica cómo la presencia de mujeres tiene correlación con el sexo de la persona que facilita la mesa de diálogo. Cabe recordar que la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre mujeres,

¹⁸⁰ Entrevista con profesional de una empresa minera.

¹⁸¹ Considerando las diferencias entre las mesas de diálogo y la consulta previa, subrayamos la utilidad de esta comparación en cuanto a analizar cómo espacios segregados permiten a mujeres viviendo en ámbitos machistas de expresarse libremente.

paz y seguridad señala la urgencia de aumentar la presencia de estas en procesos de paz mediante la promoción de su participación en la interpretación, facilitación y asesoría.

Se entiende por facilitación, la mediación y el uso de otras estrategias para hacer más fácil la discusión entre partes durante la mesa de diálogo. Las funciones de la persona que facilita varían de mesa en mesa. Cuando ella facilita la mesa de diálogo, en teoría, puede influir sobre la configuración de los espacios con criterios de igualdad, el otorgamiento de la palabra, y promover otras estrategias que podrían tener un efecto sobre la participación de las mujeres u otros grupos vulnerables.

Sin embargo, algunas personas entrevistadas identifican que no hay cambio en la calidad de la participación de las mujeres según el sexo de la persona facilitadora; lo cual indica que ellas no necesariamente promueven su participación. Aunque sean mujeres, no necesariamente están capacitadas en la promoción de la participación efectiva de las mujeres en mesas de diálogo con enfoque de género.

Como su presidencia sobre la mesa está consensualmente reconocida, la persona facilitadora tiene un poder visible¹⁸² para determinar de qué se habla y cómo; y sobre la integración de participantes mujeres y otros grupos vulnerables, esta persona tiene un poder determinante sobre la mesa. La selección de la persona facilitadora puede reproducir desequilibrios de poder existentes entre los actores, y entre hombres y mujeres; así como podría potencialmente, compensar este desequilibrio si tiene las herramientas para hacerlo.

Consideremos estos dos factores para que la facilitación pueda promover la calidad de la participación de las mujeres en las mesas de diálogo: la neutralidad y la capacitación en el uso del enfoque de género. A este efecto, no existe un registro de facilitadores seleccionados con estos criterios estandarizados. En la práctica, la entidad del Estado que convoca la mesa de diálogo provee una persona facilitadora desde su oficina de gestión de conflictos, quien actúa como tercero entre la empresa y la sociedad, o bien entre otra entidad del Estado competente en atender las demandas y los actores de la sociedad. Cuando no es el caso, entonces las partes (que incluyen al Estado), eligen a la persona de común acuerdo.

Cuando el diálogo ocurre entre el Estado y la sociedad, la facilitación hecha por el Estado no es teóricamente neutral porque refleja las relaciones de poder existentes entre las partes que dialogan. Aun si la entidad que dialoga y la que facilita son distintas, sigue siendo el Estado. Reconocemos que esto ocurre porque el Estado goza de la legitimidad y de la capacidad de convocatoria necesarias para ejercer este papel. Sin embargo, recae también en estas entidades la responsabilidad de promover la participación de la mujer en mesas de diálogo. Así deben encontrarse maneras de compensar esta semineutralidad, para minimizar el efecto del desequilibrio de poder sobre la integración y participación de las mujeres. También le toca hacer el reforzamiento de sus capacidades para poder garantizar un diálogo inclusivo con enfoques interculturales y de género.

Por lo antes señalado, es posible afirmar que los obstáculos que conocen las mujeres para participar en las mesas de diálogo son inicialmente causados y mantenidos por el desequilibrio social, económico y político que existe entre ellas y los hombres. Como es un ciclo que se refuerza, resulta difícil cuestionarlo porque los mismos grupos que se benefician de ello son los que tienen el mayor poder para cambiarlo.

El desequilibrio de poder externo entre los distintos actores del diálogo acentúa las manifestaciones de discriminación hacia las mujeres, en tanto son actores con menos poder en estos espacios. Las tensiones hacen difícil la reconfiguración de las relaciones de poder desiguales que se pretende hacer a través de la transversalización del enfoque

¹⁸² Ibid.

de género. La pregunta es cómo se pueden compensar estas tensiones para implementar iniciativas que promuevan la igualdad de género en la participación, inclusive técnicas para la facilitación y otros aspectos de organización de la mesa de diálogo.

Una dificultad para promover la participación de las mujeres es que aunque las iniciativas logren colocar más mujeres en las mesas de diálogo, y hasta normalizar la presencia de estas en el ámbito público en general, las relaciones de poder basadas en el género y en otros ejes de jerarquización que se cruzan con el género, se manifestarán de distintas maneras.

Por ello, la Defensoría del Pueblo considera que el Estado es el principal llamado a promover la participación de las mujeres en mesas de diálogo para resolver conflictos sociales. Ello implica seguir buscando maneras de romper todos los desequilibrios de poder que afectan la inclusión de mujeres y de otros grupos vulnerables. De esta manera se podrá seguir fortaleciendo sus capacidades para compensar estos desequilibrios y fortalecer su representación en las mesas de diálogo.

3.5. El Estado no realiza acciones efectivas para promover la presencia y representación de las mujeres en espacios de diálogo

Como hemos explicado en el capítulo 1, los artículos 4 y 6 de la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, obligan al Estado a adoptar medidas para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres¹⁸³ y garantizar la participación social, económica y política de ambos en diversos espacios de decisión¹⁸⁴. En igual sentido, la Política de Estado N° 11 del Acuerdo Nacional busca fortalecer la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad. Y, por su parte, el numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar¹⁸⁵, establece que se garantiza la igualdad entre mujeres y hombres, prohibiendo toda forma de discriminación.

¹⁸³ Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
"Artículo 4.- Del rol del Estado

Es rol del Estado, para los efectos de la presente Ley:

1. Promover y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, adoptando todas las medidas necesarias que permitan remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno de este derecho, con el fin de erradicar todas las formas de discriminación".

¹⁸⁴ Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

"Artículo 6.- De los lineamientos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales.

El Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y gobiernos locales, en todos los sectores, adoptan políticas, planes y programas, integrando los principios de la presente Ley de manera transversal. Para tal efecto, son lineamientos:

a) Promover y garantizar la participación plena y efectiva de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático.

(...)

e) Promover la participación económica, social y política de las mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas así como su integración en los espacios de decisión de las organizaciones comunitarias, asociativas, de producción y otras (...)"

¹⁸⁵ Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. "Artículo 2. Principios rectores

En la interpretación y aplicación de esta Ley, y en general, en toda medida que adopte el Estado a través de sus poderes públicos e instituciones, así como en la acción de la sociedad, se consideran preferentemente los siguientes principios:

1. Principio de igualdad y no discriminación

Se garantiza la igualdad entre mujeres y hombres. Prohíbese toda forma de discriminación. Entiéndese por discriminación, cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción, basada en el sexo, que tenga por

Si bien la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres no menciona expresamente a las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales, estas son espacios donde se toman decisiones que tienen impacto en los derechos de mujeres y hombres que plantean demandas sociales. Esas decisiones se formalizan en actas firmadas por las partes.

Es oportuno resaltar que la Política Nacional de Igualdad de Género aprobada mediante Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, tiene como uno de sus objetivos prioritarios el “garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones” (OP3), considerando como indicadores un índice de empoderamiento político de las mujeres y el porcentaje de participación de servidoras civiles funcionarias y directivas. Asimismo, establece como servicios que materializan los lineamientos del OP3 a fin de “implementar medidas para garantizar la participación en espacios de toma de decisiones de las mujeres”, a la asistencia técnica electoral a cargo de la ONPE y a la formación y asistencia técnica a organizaciones sociales y políticas para el fortalecimiento de la participación de las mujeres a cargo del Jurado Nacional de Elecciones. El Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2020-MIMP, se basa en estos indicadores y servicios para la implementación de la Política.

Por lo antes señalado, y atendiendo a la obligación del Estado de promover la igualdad entre mujeres y hombres respecto a la participación en espacios de toma de decisión, la Defensoría del Pueblo considera necesario que se incorporen a la Política Nacional de Igualdad de Género, indicadores de participación (presencia y representatividad) de la mujer en espacios de diálogo para resolver conflictos sociales.

En esa medida, le debe corresponder a la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros, y a las demás oficinas de gestión de conflictos sociales de los ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales implementar la obligación de promover dicha participación.

La Defensoría del Pueblo ha constatado la existencia de algunas iniciativas y esfuerzos de dependencias estatales, servidores y funcionarios para promover la participación de las mujeres en espacios de diálogo. Considera, no obstante, que estos esfuerzos son insuficientes. Es necesario para lograr avances significativos contar con lineamientos, directivas y protocolos de actuación en las oficinas que gestionan conflictos sociales desde el Estado, que establezcan procedimientos y reglas específicas para promover la participación de las mujeres en estos espacios. Será la aplicación práctica de estas reglas la que afiance con el tiempo el cambio cultural que se necesita.

En ese sentido, se solicitó información a 14 ministerios que intervienen con mayor frecuencia en conflictos sociales. Del total, 4 ministerios cuentan con instrumentos de gestión de conflictos (PCM, MINAM, MTPE, MINEM¹⁸⁶); y 9 ministerios no los tienen (MVCS, MINSA, MINAGRI, MINEDU, MTC, MIMP, MINJUS, MINCU, MIDIS); 5 de estos vienen elaborando sus instrumentos de gestión de conflictos (MVCS, MINSA, MINAGRI, MINEDU, MTC). En el caso de MININTER, no respondió el pedido de información, no apareciendo ningún instrumento de este tipo en su página web.

finalidad o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas. (...)”

¹⁸⁶ El MINEM no respondió al pedido de información de la Defensoría, sin embargo, se logró obtener la información de su portal web.

La gestión de conflictos sociales en la Presidencia del Consejo de Ministros recae actualmente en la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, que está adscrita al Viceministerio de Gobernanza Territorial. De acuerdo a su Reglamento de Organización y Funciones de la PCM¹⁸⁷, esta oficina es un órgano de línea con autoridad técnico normativa de nivel nacional, responsable de las materias de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales. Cuenta con dos herramientas de gestión vinculadas a conflictos sociales, la Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM que aprobó “Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales” y la Resolución Viceministerial N° 001-2017-PCM/DVGT, que aprobó la Directiva N° 001-2017.PCM/DVGT “.

En la primera se considera al principio de igualdad y equidad como orientador de la gestión de conflictos sociales. También se indica que debe involucrarse a grupos sociales excluidos como es el caso de las mujeres, fomentando la generación de condiciones que les permita una participación plena en los procesos de gestión de conflictos sociales. La segunda no trae ninguna referencia a la materia. Pero observamos que una parte del marco normativo vigente en la PCM orienta su desempeño considerando la promoción de la participación de la mujer. Que exista en la norma no quiere decir necesariamente que se haya cumplido en la realidad.

En el caso del Ministerio del Ambiente la gestión de conflictos sociales está a cargo de la Oficina General de Asuntos Socio-Ambientales. Según el Reglamento de Organización y Funciones del MINAM¹⁸⁸, esta oficina se encarga del asesoramiento del “diseño, formulación de lineamientos y estrategias, en el sector, para la implementación de acciones de prevención, análisis, gestión y transformación de conflictos socio-ambientales” y depende jerárquicamente de la Secretaría General.

El MINAM cuenta con una herramienta relacionada con el tema de conflictos sociales, la Resolución Ministerial N° 079-2014-MINAM, que aprobó los “Lineamientos para el Registro y Remisión del Reporte de Alerta Temprana de los Conflictos Socioambientales”. Esta norma no contiene disposiciones específicas que promuevan la participación de la mujer en espacios de diálogo.

En lo que respecta al MINEM, la gestión de conflictos sociales recae en la Oficina General de Gestión Social que, de acuerdo con su Reglamento de Organización y Funciones¹⁸⁹, es el órgano de asesoramiento encargado de promover y fortalecer las relaciones armoniosas entre todos los actores involucrados en el desarrollo sostenible de las actividades del Sector, utilizando mecanismos de diálogo y concertación, así como herramientas y estrategias de carácter social. Es dependiente jerárquicamente del Despacho Ministerial. Este Sector cuenta con un Protocolo de Manejo de Casos Sociales¹⁹⁰. Este instrumento tampoco contiene disposiciones específicas que promuevan la participación de la mujer en espacios de diálogo.

Así también, en el caso del MTPE la gestión de conflictos laborales recae en la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral, la que según su Reglamento de Organización y Funciones¹⁹¹ es la encargada de proponer la política nacional y sectorial en materia de prevención y solución de conflictos laborales, asesoría y defensa legal del trabajador y responsabilidad social

¹⁸⁷ Aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

¹⁸⁸ Aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM.

¹⁸⁹ Aprobado por Decreto Supremo N° 031-2007-EM y modificatorias.

¹⁹⁰ <http://www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=3&idPublicacion=279>

¹⁹¹ Aprobado por Decreto Supremo N° 019-2019-TR y la Resolución Ministerial N° 285-2019-TR.

empresarial laboral. Este Sector cuenta con la Resolución Ministerial N° 076-2012-TR que aprobó la Directiva General N° 005-2012-MTPE/2/14 “Lineamientos para la Intervención Administrativa en conflictos laborales colectivos: los llamados “Extra proceso”, la preferencia por el arbitraje potestativo y la intervención resolutoria como facultad excepcional¹⁹². De una revisión de estas normas, tampoco se identificaron disposiciones específicas que promuevan la participación de la mujer en espacios de diálogo.

En conclusión, de 14 ministerios que gestionan conflictos sociales solo la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros incorpora disposiciones para promover la participación de las mujeres en espacios de diálogo en sus lineamientos y protocolos de gestión de conflictos sociales.

La Defensoría del Pueblo sostiene que adecuar los protocolos de estas dependencias públicas a la exigencia de promover la participación (presencia y representación) de las mujeres en espacios de diálogo es una medida indispensable que puede contribuir a la implementación del mandato contenido en los artículos 4 y 6 de la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la Política N° 11 del Acuerdo Nacional y el numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, toda vez que estas oficinas de gestión de conflictos tienen la responsabilidad de organizar, conducir y participar en estos espacios en representación del gobierno nacional.

Se necesitará, igualmente, que las referencias a la participación de las mujeres en estos espacios no sean declarativas sino que vengan acompañadas de reglas prácticas de aplicación obligatoria a los funcionarios y servidores públicos. Los cambios deben darse a nivel del monitoreo de conflictos a fin de recoger información específicamente sobre la situación y actuación de las mujeres en los conflictos y mesas de diálogo. En el análisis para advertir su nivel de poder y los intereses propios que expresen. En el plan de intervención para controlar la violencia, visitar dependencias policiales, atender humanitariamente a quienes lo necesiten, y darles el lugar que les corresponde en las mesas de diálogo y, cuando sea necesario, hacer las exhortaciones a las organizaciones sociales para garantizar su participación. Y en el posconflicto, trabajar con ellas mecanismos de reparación, reconciliación y seguimiento de los acuerdos o de las acciones judiciales que se hayan iniciado.

¹⁹² También el Decreto Supremo N° 017-2012-TR que determinó las dependencias que tramitarán y resolverán las solicitudes y reclamaciones que se inicien ante las Autoridades Administrativas de Trabajo y la Resolución Directoral General N° 043-2013-MTPE/2/14, que aprobó la Directiva General N° 001-2013-MTPE/2/14 “Lineamientos para prestar Asistencia Técnica a las Gerencias y Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo a nivel nacional en la prevención y solución de conflictos laborales.

Conclusiones

1. La sociedad peruana arrastra históricamente prácticas culturales discriminatorias contra la mujer en diversos ámbitos de su desenvolvimiento.

La educación, el empleo, la participación política son los más notorios, pero también la participación en espacios de diálogo para resolver conflictos sociales. El ejercicio del poder predominantemente masculino y la cultura machista han relegado a las mujeres y perjudicado su desarrollo personal, disminuyendo su influencia en las decisiones y su posicionamiento en la sociedad. Si bien se observan avances en los marcos normativos, no así en la eficacia de las políticas públicas y los patrones culturales instalados. Las brechas sociales, económicas, políticas y culturales existentes y las afectaciones persistentes a sus vidas, integridad física, libertad sexual, lo demuestran largamente, y son un escollo difícil de remover. No hacerlo, sin embargo, es aceptar y hasta propiciar mayor desigualdad, incumplir obligaciones legales y afectar seriamente el bienestar de la sociedad en general.

2. El Estado no ha incluido en su agenda de igualdad de oportunidades la promoción de la participación de mujeres en las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales

- a. El marco normativo nacional reconoce la necesidad de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como el derecho de las mujeres de participar plena y efectivamente en los espacios públicos. Además, se reconoce legalmente como una modalidad de violencia la que se ejerce contra las mujeres en el contexto de los conflictos sociales. A nivel internacional la normativa impulsa la participación de mujeres en los procesos de prevención, gestión y solución de conflictos. Estas normas, pese a no referirse explícitamente a procesos de diálogo para resolver conflictos sociales, son suficientes para tomar medidas que reviertan la ausencia y subrepresentación de las mujeres en las mesas de diálogo. A pesar de ello, el Estado no ha considerado a las mesas de diálogo para resolver conflictos como espacios para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La obligación general de promover está señalada en los artículos 4 y 6 de la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; el numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar; la Política de Estado N° 11 del Acuerdo Nacional y la Política Nacional de Igualdad de Género aprobada mediante Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP.
- b. La Política Nacional de Igualdad de Género aprobada mediante Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP no tiene indicadores referidos a la participación de mujeres en espacios de diálogo para resolver conflictos sociales. Esta ausencia no permite visibilizar la importancia de promover su participación (presencia y representación) en estos espacios de decisión, con indicadores medibles y verificables.
- c. La Presidencia del Consejo de Ministros, los ministerios y los gobiernos regionales tienen competencias legales de carácter general para constituir mesas de diálogo que son complementadas con los acuerdos iniciales contraídos con las partes en el conflicto. Tienen, por consiguiente, la capacidad de proponer y promover medidas que faciliten la participación de las mujeres en las mesas de diálogo. Si bien este tipo de procesos de diálogo

se constituyen, desarrollan y legitiman por la voluntad de las partes, el Estado puede tomar iniciativas orientadas a incrementar la presencia y representación de las mujeres.

- d. La intervención en conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo le ha permitido constatar algunas iniciativas y esfuerzos no coordinados de dependencias estatales, servidores y funcionarios por promover la participación de las mujeres en espacios de diálogo. Sin embargo, considera que resultan insuficientes, en la medida que es necesario establecer lineamientos, directivas o protocolos de actuación en las oficinas que gestionan conflictos desde el Estado, que brinden a los servidores y funcionarios procedimientos y reglas específicas para promover la participación (presencia y representación) de las mujeres en estos espacios.
 - e. De 14 ministerios que gestionan conflictos en el gobierno nacional, solo la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros incorpora disposiciones en sus lineamientos de intervención en conflictos sociales para promover la participación de las mujeres en espacios de diálogo en sus lineamientos de gestión de conflictos sociales. Sin embargo, debe precisarse que estas disposiciones son de carácter declarativo y no establecen procedimientos específicos que materialicen este mandato.
 - f. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables realiza el monitoreo del cumplimiento de la LIO, en los ámbitos nacional, regional y local. De una revisión de 12 informes de avances de cumplimiento de la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, se evidenció que solo el Ministerio del Ambiente reportó información sobre el número de hombres y mujeres que participaron en mecanismos de diálogo para la resolución de conflictos socioambientales en cuatro oportunidades, en el VIII informe del año 2014, en el X del año 2018 y en los XI y XII, ambos del 2020. Por consiguiente, no existe en el gobierno nacional información sistematizada que evidencie el nivel de presencia y representación de las mujeres en las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales.
- 3. La presencia de las mujeres en las mesas de diálogo es minoritaria e injustificada**
- a. Solo el 17.3% de los participantes en las mesas de diálogo son mujeres. Este porcentaje revela una postergación que afecta sus intereses, los de la familia y sociedad en su conjunto. No se reconoce, además, su nivel de involucramiento en los problemas objeto del conflicto ni sus aportes durante el proceso. Cabe anotar que las mujeres son la mitad de la población peruana.
 - b. La menor presencia de mujeres en las mesas de diálogo se observa en las organizaciones de la sociedad (14.4%) y en las empresas (15.3%); y la mayor en el Estado (20.7%). En los tres casos son porcentajes muy distantes aún de un trato igualitario. En algunas subcategorías de actores, la participación es todavía menor; por ejemplo, en empresas mineras (10.8%), comunidades nativas y campesinas (12.7%) o gobiernos locales (9.0%). En referencia al Estado, el Gobierno Nacional tiene una representación de 26.5% de mujeres, los gobiernos regionales por 20% y, como se ha señalado, los gobiernos locales solo del 9%. Esta variabilidad de la participación femenina es un indicador de la existencia de procesos de inclusión que se desarrollan en ritmos diferentes dependiendo de los actores, los ámbitos geográficos y sobre todo la situación de las mujeres en los espacios previos al diálogo.

- c. Todos los tipos de actores (estado, empresa, sociedad) prefieren enviar a las mesas de diálogo solo hombres, que enviar solo mujeres para representarlos. Los porcentajes de mujeres representando a su institución u organización sin estar acompañadas del otro sexo son inferiores a los porcentajes generales de presencia femenina según cada uno de los actores. Este fenómeno es aún más acentuado en la sociedad (0.6% contra 14.4%), y en la empresa (2.6% contra 15.3%). Tratándose del gobierno local la diferencia es de 1.1% contra 9%. Esto está relacionado con la necesidad de los hombres de mantener el control sobre las negociaciones en un contexto de tensiones entre actores.
- 4. Las variables de distancia geográfica, financiamiento, organización, entre otras, influyen en la presencia de mujeres en las mesas de diálogo.**
- a. Mientras más alejada esté la ubicación de la mesa de diálogo del lugar donde se ha registrado el conflicto, menos mujeres participan. Esta afirmación es válida para todos los tipos de actores analizados. Sin embargo, las limitaciones logísticas y presupuestales para el desplazamiento afectan sobre todo a los actores sociales.
 - b. Las empresas tienen más hombres que mujeres que actúan en su representación en las mesas de diálogo. De las 42 empresas presentes según las actas sistematizadas, 11 tenían más de 5 hombres, pero ninguna tenía más de 5 mujeres representándolas.
 - c. El tipo de empresa que tiene la menor tasa de participación femenina en mesas de diálogo es la minera, con 10.8% de participantes mujeres. Este dato es más alto que la tasa de trabajadoras mujeres en las empresas mineras (5.4%), identificadas por el MINEM. Estas cifras influyen en la tasa general de participación femenina de las empresas, porque las dos terceras partes de las mesas de diálogo se dan con empresas mineras.
 - d. Cuando las personas que facilitan la mesa de diálogo son mujeres, también hay más mujeres participando en la misma mesa de diálogo (21,7% contra 16,0% cuando es hombre, y 20.4% cuando son hombre y mujer los facilitadores). Cuando no hay facilitador, la presencia de mujeres disminuye considerablemente (12,4%).
- 5. La representación (calidad de participación) de las mujeres es menor a la de los hombres en las mesas de diálogo.**
- a. La representación de las mujeres, entendida como la calidad de su participación en las mesas de diálogo es de menor frecuencia y duración, y en la mayoría de las mesas de diálogo, no tienen una influencia significativa en la composición de la agenda, el debate, y las decisiones para llegar a acuerdos.
 - b. No es certero identificar cuál sería el valor agregado de la participación constante de las mujeres en las mesas de diálogo dado las muy escasas experiencias en las que intervienen plena y efectivamente. Sin embargo, la investigación cualitativa revela que las mujeres muestran unas cualidades para intervenir en conflictos sociales de características distintas a las de los hombres, particularmente en relación a su preocupación por el bienestar de sus familias o la perspectiva a largo plazo de los acuerdos.

- c. Las mujeres desarrollan habilidades que pueden expresarse de manera distinta en el diálogo, según las entrevistas y los *focus group* realizados. Estos revelan que ellas son percibidas como más dialogantes, claras y persistentes. Sin embargo, estas habilidades no suelen influir positivamente en el diálogo si ellas se encuentran en un ámbito hostil hacia su participación. En algunos casos las mujeres tienen que emular ciertas actitudes masculinas para salir adelante, hacerse respetar por los hombres y desempeñar sus funciones.

6. Los datos y la documentación para evaluar la participación de las mujeres en las mesas de diálogo son limitados.

- a. Las actas analizadas son redactadas con diferente formato, no siempre se adjunta la lista de asistencia o aparecen todas las firmas de los participantes. Muchas veces, es difícil identificar a qué actor en la mesa representan las personas que firman. Debido a esto, se dificulta la recolección de datos y el análisis de la presencia de mujeres en mesas de diálogo a nivel nacional.
- b. No se cuenta con información de conocimiento público de las oficinas de prevención de conflictos sociales de las oficinas del Estado, que sistematice la presencia de mujeres en procesos de diálogo y evalúe la calidad de su participación. Tampoco existe un registro de violencia de género en el contexto de conflictos sociales que permita entender los roles y el involucramiento de las mujeres en estas situaciones.

7. Las causas de la subrepresentación femenina se mantienen debido a las relaciones de poder basadas en el género.

- a. Las barreras y brechas mencionadas en el capítulo 1 limitan la participación de mujeres en las mesas de diálogo. Estas son las negociaciones en las relaciones de pareja, el trabajo doméstico, el clima organizacional hostil, el acoso político, la baja autoestima, la falta de modelos femeninos a seguir, las brechas en el nivel educativo y la segregación ocupacional. Sobrepasar estos obstáculos depende de las oportunidades, el apoyo exterior y el empoderamiento personal de cada una de las mujeres.
- b. Las relaciones de poder desiguales basadas en el género mantienen el “sistema de género” que excluye a las mujeres de las oportunidades de participación; les resta poder a las mujeres y, a la vez, legitiman la discriminación contra ellas por parte de terceras personas. Todas las demás barreras mencionadas en la presente investigación que limitan su participación son normalizadas por las relaciones de poder.

8. Hay más hombres en los espacios previos al diálogo, y en los puestos de liderazgo desde los que se seleccionan a los representantes en las mesas de diálogo.

- a. Según el análisis de las actas sistematizadas y los datos complementarios sobre la participación de mujeres en espacios previos al diálogo (punto 2.2.8), existe una concentración de hombres en las posiciones de liderazgo desde las cuales se acreditan a representantes para la mesa de diálogo (segregación vertical); y una concentración de hombres en los tipos de ocupaciones, actividades y sectores asociados a temas relacionados a conflictos sociales y a los roles asociados a su género (segregación horizontal). Estas concentraciones se reflejan en una baja tasa de mujeres en las mesas de diálogo.

- b. La Ley N° 30982, que modificó la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, debe promover una mayor representación de la mujer en las juntas directivas de las comunidades campesinas. Esta ley, en la medida que sea implementada, favorece una mayor participación (presencia y representación) de la mujer en mesas de diálogo para resolver conflictos sociales.
- c. El marco normativo que regula a las comunidades nativas (Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva), las rondas campesinas (Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas), los sindicatos (Decreto Supremo N° 003-2010-TR que aprobó el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo) y las organizaciones de usuarios de agua (Ley N° 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua) carece de medidas afirmativas para promover la participación de la mujer en sus propios espacios de decisión. Siendo actores sociales que intervienen en los conflictos sociales, resulta conveniente que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables proponga modificaciones legislativas que establezcan cuotas de género u otras medidas que garanticen la participación de las mujeres en sus organizaciones de base.

9. La resistencia hacia la participación de las mujeres en ciertos espacios del ámbito público alarga el proceso de su normalización.

- a. La participación de las mujeres en los espacios previos al diálogo no está normalizada, situación que se extiende a las mesas de diálogo. Según los entrevistados y los grupos focales, las mujeres que logran integrar estos espacios han tenido que superar requisitos y pruebas para demostrar que son capaces de ejercer roles públicos. Se ven obligadas a pasar a un estado de negociación constante con los hombres (sea su pareja, sus compañeros de la organización o institución, o los otros integrantes de la mesa) quienes no suelen reconocer su participación como normal. Estas condiciones influyen en su permanencia en el espacio.
- b. Mientras más mujeres participan dentro de los espacios previos al diálogo, y en las mesas de diálogo relacionadas, es más fácil que otras mujeres integren este mismo espacio. Cuando las mujeres dentro de un sector del ámbito público son visibles y reconocidas, representan un ejemplo para otras mujeres que ven posible alcanzar sus expectativas, superando otras barreras que podrían limitar su participación. Estamos ante una transformación del sistema de género que puede ser lenta y ardua.

10. Las mujeres indígenas y de zonas rurales enfrentan más dificultades para participar en mesas de diálogo.

- a. Las mujeres de comunidades campesinas y nativas suelen participar menos que las mujeres integrantes de otras organizaciones de la sociedad, como lo indica la desagregación de los datos. Por lo tanto, hay menos mujeres indígenas y/o de zonas rurales participando en las mesas de diálogo que mujeres de zonas urbanas y no-indígenas. Las primeras se encuentran con un mayor número de barreras y se les complica más superarlas. Muchas de estas están relacionadas con ideas y prácticas sociales ancladas en un sistema de género excluyente.

- b. Las mujeres indígenas o de zonas rurales se ven más afectadas que los hombres cuando las mesas de diálogo no se adaptan a sus circunstancias. Las brechas de educación, el monolingüismo, las limitaciones en la interpretación de sus lenguas, y la falta de preparación para participar en estos espacios les afecta más en la medida que se les dificulta la comprensión de documentos técnicos y la exposición de sus propias ideas. Asimismo, tienden a una menor movilidad debido a las labores que realizan en el campo y en el hogar y, de acuerdo a sus costumbres, les cuesta más esfuerzo participar cuando la mesa de diálogo está ubicada fuera de su lugar de origen. Estas limitaciones son utilizadas como justificación o excusa para no enviarlas en representación de su organización.

11. El compromiso de los hombres es necesario para la promoción de la participación de las mujeres en las mesas de diálogo.

El compromiso de los hombres para promover la participación de las mujeres es fundamental para asegurar su permanencia en las mesas de diálogo y en los espacios previos al diálogo. Los hombres tienen la posibilidad de contribuir a despejar las barreras que les impide a las mujeres participar. Por esta razón, cualquier estrategia de empoderamiento de las mujeres no será tan eficaz si no comprende también a los hombres.

12. El empoderamiento interno facilita la participación femenina.

La poca presencia y representación de las mujeres en el ámbito público y, en particular, en las mesas de diálogo contribuye a que las mujeres tiendan a pensar que son espacios en los que no les corresponde estar. Esta situación debilita el poder internalizado que se necesita que tengan para reclamar su derecho a participar y para comprender el valor de sus aportes. En estas condiciones, los esfuerzos adicionales que deberían hacer para superar las barreras serán menores.

13. Las tensiones entre actores y la lucha por el control de las discusiones en las mesas de diálogo dificultan la calidad de la participación de las mujeres.

- a. Las mesas de diálogo son espacios de tensiones múltiples donde puede haber desequilibrios de poder entre los actores. En las luchas de poder se manifiesta la discriminación con mayor fuerza. La situación, a menudo desigual entre los actores en conflicto y las tensiones que esto genera, no favorecen la participación de las mujeres en las mesas de diálogo. Las entrevistas realizadas revelan que sus oportunidades de presencia y representación en el diálogo se reducen cuando los líderes hombres perciben que no pueden controlar la situación y las negociaciones.
- b. Las organizaciones de mujeres y los espacios dirigidos a ellas tienen el potencial de facilitar su participación en espacios cuando la alternativa son espacios mixtos de clima hostil, en los que no pueden expresarse con independencia. Los espacios previos dirigidos a mujeres permiten recoger sus opiniones y componer agendas, reduciendo la influencia de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres.
- c. Para las mujeres provenientes del actor social, las mesas de diálogo son espacios a los que se accede primero por decisión de la entidad que convoca al diálogo y, en segundo lugar, la decisión de los líderes, generalmente

hombres, que deciden quienes serán las personas acreditadas que los representarán. Por lo tanto, ellas se encuentran sometidas a una doble instancia de decisión, situación que impacta en su presencia y calidad de su participación.

14. El diseño de la mesa de diálogo puede influir positivamente en la participación de las mujeres.

- a. Cuando las mujeres facilitan la mesa de diálogo, se observa más mujeres participando en ellas (21,7% contra 16,0% cuando es hombre, y 20.4% cuando son un hombre y una mujer los que facilitan). Cuando no hay facilitador (negociación directa), la presencia de mujeres disminuye considerablemente (12,4%).
- b. Los facilitadores del diálogo, mayoritariamente hombres, no están debidamente capacitados en enfoque de género ni tienen presente la importancia del trato igualitario entre hombres y mujeres. Esto limita el reconocimiento del derecho a participar de las mujeres, lo que se ve expresado en la asignación de la palabra, el tiempo de intervención, la atención que se les debe prestar a sus ideas y posiciones, y a las decisiones que finalmente tomen respecto de los acuerdos que se suscriban.

Recomendaciones

A la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas y demás ministerios con oficinas de gestión de conflictos sociales o las que hagan sus veces; gobiernos regionales y locales.

INSTAR a la promoción de una mayor participación (presencia y representación) de mujeres de las diferentes entidades públicas, organizaciones sociales y empresas, integrantes de las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales, en atención a lo establecido en los artículos 4 y 6 de la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y en atención a las razones expuestas en el presente informe.

RECOMENDAR se formulen o actualicen lineamientos y protocolos de prevención y gestión de conflictos sociales que establezcan acciones efectivas para promover la participación (presencia y representación) de las mujeres en los procesos de diálogo para resolver conflictos sociales. Se deberá tener en cuenta de manera especial: (i) la incidencia del Estado en las organizaciones y las empresas para que acrediten mujeres en su representación; (ii) la asignación a las mujeres de un tiempo proporcional al de los hombres en el uso de la palabra; (iii) la inclusión en la agenda de la mesa de diálogo de las demandas consideradas por las mujeres como prioritarias; (iv) la promoción de la participación de las mujeres como facilitadoras de las mesas de diálogo; (v) la realización de reuniones en las que participan comunidades campesinas y nativas de zonas rurales, en los lugares en los que residen siempre que las condiciones lo permitan. En caso de realizarse en capitales de distrito o provincia o en Lima, se deberá garantizar la presencia femenina asegurando la logística del traslado; (vi) la interpretación adecuada de la lengua nativa correspondiente; (vii) la designación de mujeres en representación del Estado, las organizaciones sociales y las empresas en la conformación de los comités de seguimiento de acuerdos de las mesas de diálogo; (viii) la coordinación de reuniones previas a la mesa de diálogo en las que las mujeres pueden opinar, discutir y plantear sus propuestas de manera independiente a los hombres, en los casos donde se observe que su participación es limitada.

RECOMENDAR se elabore reportes periódicos de seguimiento a la participación (presencia y representación) de las mujeres, en los que deberán incluir información sobre conflictos sociales y mesas de diálogo, y remitirlos al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, para que sean incorporados en los informes de avances en el cumplimiento de la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la cuarta disposición complementaria final de la Política Nacional de Igualdad de Género.

SUGERIR la implementación de metodologías de recojo de información necesarias para evaluar y analizar la participación (presencia y representación) de las mujeres en procesos de diálogo para resolver conflictos sociales. Se deberá estandarizar la elaboración de listas de asistencia y actas para sistematizar la información sobre la participación de las mujeres en procesos de diálogo para resolver conflictos sociales.

SUGERIR la capacitación al personal de las oficinas de gestión de conflictos sociales de los sectores en temas de igualdad de género y violencia contra las mujeres en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a fin de disponer de herramientas conceptuales y teóricas que permitan promover la participación de mujeres en procesos de diálogo para resolver conflictos sociales.

RECORDAR a los organizadores y participantes en las reuniones de diálogo para resolver conflictos sociales que pueden contar con intérpretes del Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarias del Ministerio de Cultura, cuando los actores del diálogo usen predominantemente lenguas indígenas u originarias, en atención al derecho de uso de su propia lengua conforme al artículo 4 de la Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú.

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

RECOMENDAR se incluya la promoción de la participación (presencia y representación) de las mujeres en procesos de diálogo para resolver conflictos sociales como una obligación estatal, a tenor de lo establecido en los artículos 4 y 6 de la Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el numeral 1 del artículo 2 de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y en atención a las razones expuestas en el presente informe.

RECOMENDAR se realice el monitoreo y sistematización de datos e información acerca de la violencia en conflictos sociales como una modalidad de violencia de género establecida en el Plan Nacional contra la violencia de género 2016 - 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP, a fin de tener en cuenta el contexto de la participación de las mujeres en procesos de diálogo para resolver conflictos sociales.

RECOMENDAR se incorporen en la Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada mediante Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, indicadores referidos a la participación (presencia y representación) de mujeres en espacios de diálogo para resolver conflictos sociales.

RECOMENDAR se solicite a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), de forma anual, información respecto a la inscripción de juntas directivas de comunidades campesinas, a fin de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 30982, Ley que modifica la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, para fortalecer el rol de la mujer en las comunidades campesinas.

SUGERIR la conformación de una comisión de trabajo multisectorial integrado por instituciones del Estado, con participación de la sociedad civil, con el objeto de evaluar la incorporación de medidas afirmativas como las cuotas de género u otras, a las siguientes normas: Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, Decreto Supremo N° 003-2010-TR que aprobó el TUO de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y la Ley N° 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua, que permitan fortalecer el rol de las mujeres en estas organizaciones sociales.

Sugerencias a las comunidades campesinas y nativas, frentes de defensa, sindicatos y otras organizaciones sociales

SUGERIR el establecimiento de reglas y pautas de participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones en igualdad de condiciones.

SUGERIR se fomente la designación de mujeres como representantes de sus organizaciones en las mesas de diálogo para resolver conflictos sociales, garantizando su derecho a la participación en igualdad de condiciones que los hombres. Del mismo

modo, en el caso de los cargos directivos de sus organizaciones, con la finalidad de fortalecer el rol de las mujeres en estos espacios de decisión.

SUGERIR se promueva la capacitación a mujeres a fin de mejorar la calidad de su participación, generando confianza en sí mismas, y entre ellas y los miembros de la organización.