Cuestiones de género en la política agraria de Bolivia

Ruth Bautista

Introducción

Así como en otros ámbitos, en cuanto al acceso y tenencia de tierras, las mujeres tienen una marcada desventaja que se debe a una estructura patriarcal que atraviesa las peculiaridades culturales y la formación social y económica de las ruralidades. Además, existen tensiones en la comprensión y apropiación del enfoque de género respecto a la comprensión territorial –indígena originaria y campesina–, que propone perspectivas que sobrepasan el carácter patrimonial que se imprime a la demanda de la propiedad de la tierra.

En la recta final del proceso de saneamiento de tierras, la presentación de avances en cuestión de género debería corresponder no solo a la contabilización de títulos agrarios, sino también a una nueva interlocución entre las mujeres rurales y el Estado Plurinacional de Bolivia. Lucila Mejía, fundadora de la Federación de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa", afirmó hace casi 40 años: "ya no somos las campesinas del 52",[1] refiriéndose a la postergación que habían sufrido las mujeres rurales en la

1 VV. AA., *Las hijas de Bartolina Sisa*, HISBOL, La Paz, 1985, p. 35.

primera Reforma Agraria.[2] Habría que preguntarse si, en el 2025, habiendo transitado por las políticas neoliberales, multiculturales y la emergencia del Estado Plurinacional, las mujeres rurales han pasado a la afirmación de sus identidades; pero, además, si han logrado construir mejores condiciones para su autonomía económica y su autodeterminación.

En este capítulo comparto una perspectiva reflexiva y en parte testimonial, repasando textos que propuse a lo largo de varios años de trabajar sobre el tema, en parte desde la investigación sociológica, pero también desde el trabajo técnico y desde una postura feminista y anticolonial. No tengo la pretensión de agotar la gran bibliografía al respecto, aunque dialogo con la producción de Silvia Rivera[3], sobre la sinuosidad de la etnicidad y el mestizaje en la comprensión de las relaciones de género en Los Andes, la complementariedad y la resistencia femenina; con Alison Spedding,[4] quien aborda las estrategias y agencia que cobran las mujeres en

2 La Reforma Agraria de 1953 afirmó el derecho originario de la nación y el dominio público y derecho patrimonial del Estado sobre las tierras; además, incorporó la función social del derecho de propiedad, reconoció la propiedad privada y, bajo el principio de que "la tierra es para quien la trabaja", incluyó a la población rural trabajadora de la tierra, muy parcialmente a las mujeres, en su calidad de viudas y con hijos menores. INRA, *Primero las mujeres. Inclusión en el acceso a la tenencia de la tierra y territorio en Bolivia*, La Paz, 2024, p. 23.

3 Silvia Rivera, "Prólogo. Los desafíos para una democracia étnica y genérica en los albores del tercer milenio", *Ser mujer indígena, chola o birlocha en la Bolivia postcolonial de los años 90*, SAG, La Paz, 1996; "*Oprimidos pero no vencidos*". *Luchas del campesinado aymara y quechwa 1900-1980*, 4ª ed. castellana, Ediciones Yachaywasi, La Paz, 2023; "La noción de 'derecho' o las paradojas de la modernidad postcolonial: indígenas y mujeres en Bolivia", *Revista Aportes Andinos* n.º 11, UASB, Quito, 2004; Silvia Rivera (comp.), "Mujer y Resistencia Comunaria. Historia y Memoria", en Elizabeth Jelín (comp.), *Ciudadanía e identidad. Las mujeres en los movimientos latinoamericanos*, UNRISD, Programa de Participación, Ginebra, 1987.

4 Alison Spedding, "Investigaciones sobre género en Bolivia: un comentario crítico" y "Esa mujer no necesita hombre: en contra de la 'dualidad andina'- Imágenes de género en los Yungas de La Paz", en Denise Arnold (comp.), *Más allá del silencio. Las fronteras de género en los Andes*, t. II, ILCA/CIASE RESEARCH Series, La Paz, 1997.

ámbitos comunitarios; con Salazar y Van Broekhoven,[5] respecto a la historia y los alcances de la organización de mujeres rurales; con la investigación de Denise Arnold y Spedding,[6] sobre las mujeres en los denominados movimientos sociales y su peculiar participación política; con María del Carmen Sánchez[7] y su mirada amplia respecto a las desventajas de las mujeres en la tenencia de la tierra en las diferentes regiones del país y otras latitudes; entre otras obras que se aproximan al ámbito.

En este caso, mi reflexión referirá a diferentes momentos de acercamiento con organizaciones rurales mixtas, de mujeres, instituciones públicas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y colectivos activistas, entre el 2006 y la actualidad; es decir, en un periodo de ascenso de las demandas y logros de las agendas campesinas e indígenas, el arribo del Movimiento al Socialismo (MAS) al poder central y un proceso de profundización y expansión del extractivismo. Así, revisaré algunos aspectos que hacen al acceso y seguridad jurídica de la tierra de las mujeres, las peculiaridades del ejercicio de los derechos territoriales individuales y colectivos, y la vivencia y participación diferenciada de las mujeres en la expansión extractivista.

El género en la política agraria en Bolivia

Uno de los primeros trabajos de consultoría que obtuve tenía como objetivo incorporar un enfoque de género a un proyecto de implementación de la política agraria junto a organizaciones originarias y al propio equipo de trabajo, compuesto principalmente por hombres. En ese momento, tenía la sensación de que la idea de

5 Cecilia Salazar y Lía Van Broekhoven, *Movimiento de mujeres en Bolivia: La Federación Nacional de Mujeres Campesinas "Bartolina Sisa" y los clubes y centros de madres*, Serie-SNV, La Paz, 1998.

6 Denise Arnold y Alison Spedding, *Mujeres en los movimientos sociales en Bolivia 2000-2003*, CIDEM/ILCA, 1.ª ed., La Paz, 2005.

7 María del Carmen Sánchez García, *Mujeres. Tierra y territorio nuestros andares y sentires*, Fundación Cabildeo, Fundación Xavier Albó, La Paz, 2012.

incorporar algo a algo que ya estaba en marcha era muy forzada y me problematizaba el mandato, de acuerdo a las políticas de género institucionales, de no hacer de las actividades formativas y los principios de género algo adicional, sino transversal. No obstante, y paradójicamente, el proyecto al que me había sumado –y en un cargo temporal– estaba en su tercer año y las actividades de género habían sido esporádicas y secundarias. De hecho, encontré en el equipo de trabajo una franca resistencia a abordar el tema, muy pocas expectativas sobre lo que yo podría hacer e incluso reticencia a permitirme participar en el trabajo de campo.

Repasar la incorporación del enfoque de género en la política agraria me llevó a recordar aquella dificultad, al advertir que, junto al rol secundario y temporal de las promotoras y consultoras de género, también está una estructura rígida, que arrastra prejuicios y estereotipos y que intenta subestimar y relegar a las mujeres y a sus problemáticas específicas hacia espacios excepcionales, adicionales y secundarios. Observé situaciones similares entre las mujeres "técnicas" de instituciones privadas y públicas, y entre las mujeres autoridades y líderes de las organizaciones. Todas en un esfuerzo permanente por participar en espacios, hacer valer nuestro trabajo y construir nuestra palabra. Asimismo, todas, entre nosotras, constituyendo complicidades, pero también relaciones de poder y enormes distancias.

Entonces, me dispuse a escudriñar información, hitos relevantes sobre el enfoque de género y también sobre la perspectiva intercultural para abordar las relaciones de género con la organización originaria en su proceso de saneamiento de tierras colectivas.

A nivel de normativa, en Bolivia, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su nombre en inglés)[8] –que había sido ratificada en

8 Respecto a las mujeres rurales, la CEDAW (1979) plantea: "Los Estados Parte tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las

Bolivia con la Ley n.° 1100, de 15 de septiembre de 1989– definió las diferentes formas de discriminación hacia las mujeres y amplió, en adelante, la responsabilidad estatal hacia los compromisos globales para cerrar las brechas de la desigualdad entre los géneros.

Respecto al enfoque de género en el desarrollo y la agenda global a la que corresponde, Sonia Álvarez (2001) explica que las conferencias mundiales sobre la mujer suscitan una matriz discursiva compartida, un campo multifacético y heterogéneo, y un lenguaje común para la representación de la sociedad civil internacional, requerido por los organismos internacionales en sus esfuerzos para el desarrollo. Aunque el ámbito discursivo ahora parezca efímero, esa dinámica fue significativa para los años noventa, pues incidió en la legislación de muchos países, y el nuestro no fue la excepción. Para algunas vertientes del feminismo y de los estudios de género y etnicidad, el enfoque de género en el desarrollo resultaba en esquemas de pensamiento ajenos a la realidad de las mujeres bolivianas, y tecnocratizados. Para Álvarez, los costos de la "transnacionalización", la "ONGización" y las contradicciones entre organizaciones populares convocadas a la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing y las "femócratas" que lo organizaban muestran el compromiso de todas ellas en la lucha por el poder interpretativo al definir el ámbito discursivo dentro del cual se toman decisiones sobre el desarrollo y la equidad.[9]

Entre tanto, en Bolivia, la cuestión agraria también era impulsada por la movilización popular a través de marchas indígenas y por el fortalecimiento de las estructuras organizativas de campesinos e indígenas.

Aquel proceso fue contemporáneo a la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción, producto de la Conferencia

---

disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales" (artículo 14.1).

9 Sonia Álvarez, "Los feminismos latinoamericanos 'se globalizan': tendencias de los 90 y retos para el nuevo milenio", en Arturo Escobar *et al*., *Política Cultural & Cultura Política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Bogotá, 2001, p. 362.

realizada en Beijing durante septiembre de 1995. La Plataforma de Acción se propuso concretar la agenda reivindicativa de las mujeres, centrada en al menos doce puntos: la mujer y el medio ambiente, el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, las niñas, la economía, la pobreza, la violencia, los derechos humanos, la educación y la capacitación de las mujeres, los mecanismos institucionales para el avance de las mujeres, la salud, los medios de difusión y los conflictos armados. Respecto a la tierra y las mujeres rurales, la Plataforma de Acción identificó que la falta de acceso a la propiedad de la tierra y el no cumplimiento del derecho a la herencia son causales de la pobreza de las mujeres de las zonas rurales.[10]

Tal confluencia permitió impulsar una acción afirmativa hacia la equidad de género en la distribución, la administración, la tenencia y el aprovechamiento de la tierra a favor de las mujeres, cualquiera sea su estado civil, reflejada en el artículo 3, inciso 5, de la Ley INRA de 1996 (Ley n.° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria), modificada 10 años después por la Ley n.º 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, cuya Disposición final octava indica:

> Se garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras. En caso de matrimonios y uniones conyugales libres o, de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil.

Hacia la década de 2010, las cifras de avance eran desalentadoras porque mostraban enormes brechas en el acceso de las mujeres

10 Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1996 (disponible en https://goo.su/Ez31u).

a la titulación de la tierra.[11] Sin embargo, con la modificación de la Ley INRA en 2006 y el afianzamiento de las políticas de género, la situación comenzó a cambiar. Mientras se desarrollaba la Asamblea Constituyente, se presentó el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades (2008), una nueva política de género en Bolivia[12] que registraba las determinaciones internas del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) anteriores a 2005: "para el caso de adjudicaciones de personas casadas o convivientes, debe ser registrada en primer lugar la mujer seguida del esposo o conviviente, esto para garantizar el derecho propietario de las mujeres".[13]

Ese plan identifica el menor acceso, tenencia y titularidad de la tierra por parte de las mujeres como una forma de violencia estructural. En la identificación de problemas, afirma explícitamente que la pobreza "tiene rostro de mujer indígena y campesina" y que las mujeres tienen menos acceso y control de bienes patrimoniales tangibles respecto de los hombres.[14] El eje económico, productivo y laboral de dicho plan tiene como objetivo el ejercicio pleno de derechos, e identifica como políticas a la promoción del acceso de las mujeres a los recursos naturales, al patrimonio tangible –como la tierra– y a la redistribución de tareas de cuidado y protección de la familia dentro del hogar, entre las familias y el Estado.[15]

En el nuevo texto constitucional de 2009 se afianzó el posicionamiento del Estado respecto de los pueblos indígenas, de las

11 Por ejemplo, en 2005, en Bolivia se entregaron 11.307 títulos agrarios. De ellos, 571 fueron para personas jurídicas, 4.150 para matrimonios, 4.686 para hombres y, apenas, 1.900 para mujeres. INRA, *Primero las mujeres. Inclusión en el acceso a la tenencia de la tierra y territorio en Bolivia*, La Paz, 2024, p. 34.

12 Viceministerio de Género y Asuntos, Generacionales, *Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades "Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien"*, Ministerio de Justicia, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, La Paz (disponible en https://goo.su/tDAZX). En ese contexto, también fue reemplazado el Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales por el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, como parte del organigrama del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional.

13 Ibídem, p. 36.

14 Ibídem, p. 100.

15 Ibídem, p. 104.

mujeres y de los actores como las comunidades interculturales, y se incluyó el criterio de sustentabilidad:

> Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afro-bolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal (Constitución Política del Estado, artículo 395.I).

Los subsecuentes planes de desarrollo asumieron nominalmente esa perspectiva estratégica respecto al acceso y a la tenencia de la tierra por parte de las mujeres. Otra cuestión es su operativización y la posibilidad de realizar un seguimiento a esas políticas mediante indicadores que permitan medir los progresos y logros en los diferentes regímenes de tierra.

En cuanto a la situación de las mujeres en el proceso de saneamiento y de titulación de tierras, el INRA muestra un avance del 93%. Es decir, tras casi treinta años, Bolivia vive la recta final del proceso de saneamiento de tierras. Según la voz oficial del INRA, el 45% de los derechos de la titulación de la tierra rural en el Estado Plurinacional de Bolivia está en manos de mujeres. La estimación del derecho de propiedad incluye a todas las formas de clasificación de la propiedad rural. En las pequeñas propiedades individuales y de copropiedad –pequeñas, medianas y empresariales–, el porcentaje de mujeres titulares es del 46%. En el caso de la propiedad comunitaria, los datos registrados en las demandas registran un 41% de mujeres; y, en el caso de las Territorios Indígena Originarios Campesinos (TIOC), las demandas registran un 49% de mujeres en relación con los hombres.[16]

16 INRA, *Primero las mujeres...*, p. 45.

Resulta inevitable percibir el triunfalismo en el anuncio de este "casi 50%" que, en efecto, es un avance en las cifras. En su reciente publicación, el INRA matiza un tanto esta información e introduce algunas otras variables para comprender la situación (Cuadro 1). Por ejemplo, se puede recurrir, en lugar de la cantidad de títulos, a la superficie titulada a nombre de las mujeres, hasta 2023 en promedio, podría decirse que el 35% de la tierra titulada –no colectivamente– está en sus manos, este porcentaje se distribuye entre titulaciones personales y en copropiedad.[17]

Cuadro 1
Pequeña, mediana y propiedad empresarial en favor de personas naturales, títulos emitidos (1997-2023)

	Número de títulos	%	Superficie	%
Mujer individual	322.285	22	4.095.371	17
Hombre individual	483.163	33	10.736.795	46
Mujer-hombre (copropiedad)	652.476	45	8.750.771	37
TOTAL	1.457.924	100	23.582.937	100

Fuente: INRA, 2024.

Con un panorama basado en la propiedad individual, se obtienen datos más cercanos a la realidad: tan solo 22% de los títulos de tierra y el 17% de la tierra saneada en propiedad individual corresponde a las mujeres; mientras que el 45% de los títulos y el 37% de la tierra corresponde a mujeres y hombres en copropiedad. Al respecto, Carmen Sánchez (2012) explica que la copropiedad podría disminuir la situación de dominio en la que viven las mujeres, al promover la igualdad de género y facilitar su acceso a oportunidades de generación de ingresos y crédito y, en última instancia, autonomía económica y empoderamiento.[18]

17 Ibídem, p. 53.

18 María del Carmen Sánchez García, *Mujeres. Tierra y territorio nuestros andares y sentires*, Fundación Cabildeo, Fundación Xavier Albó, La Paz, 2012, p. 91.

Si bien se cuenta con datos por sexo y por copropiedad de títulos para cada tipo de propiedad, este estudio no incluye dicha desagregación para las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) –ahora TIOC–, salvo algunos datos referidos al momento de la demanda de saneamiento y no a la titulación. Por ejemplo, se señala que, al momento de demandar saneamiento como TIOC, en tierras altas se registró un 49% de mujeres y, en tierras bajas, un 48%.[19] Además, también en el momento de la demanda de la TIOC, se presenta el registro del porcentaje de mujeres por pueblo indígena de tierras bajas. El pueblo que presentó mayor porcentaje de mujeres en su demanda colectiva fue el pueblo moré, con un 59%, y el pueblo que presentó el menor porcentaje fue el pueblo araona, con un 37%.[20]

Respecto a la propiedad comunitaria, el estudio del INRA presenta un registro diferenciado por género en 1.689 títulos comunitarios a diciembre de 2023. Según este dato, el porcentaje de mujeres en la propiedad comunitaria es de 36% en el altiplano, 46% en los valles y 42% en los llanos.

Se debe resaltar que, para la titulación de los diferentes tipos de propiedad individual/familiar, como indica la ley, se apuntó el nombre de las mujeres en primer lugar; del mismo modo, el padrón que registra los nombres de la propiedad comunitaria y TIOC también debería haber registrado el nombre de las mujeres primero. Esto es difícil de constatar porque no se realizó el registro en todas las TIOC tituladas en todo el tiempo del saneamiento y titulación.

La falta de desagregación por sexo en la titulación de las TCO/TIOC no permite diferenciar la titulación de tierras de las mujeres campesinas en la pequeña propiedad –ya sea con títulos como jefas de hogar o como cónyuges– de la de aquellas mujeres, principalmente indígenas originarias, que se benefician de la titulación colectiva de un territorio indígena, registros sobre los que aún se cuenta con mayor información. Llama la atención que no

19 INRA, *Primero las mujeres…*, p. 63.
20 Ibídem, p. 64.

haya mayor interés sobre las TIOC, pues el Estado boliviano se presenta como referente en la consecución de derechos colectivos para los pueblos indígenas.[21]

Un esfuerzo importante podría ser articular los datos que se tienen del saneamiento y titulación de tierras con un seguimiento más permanente y riguroso de los diferentes tipos de violencia de género en el ámbito rural. En un ejercicio anterior, intenté articular una encuesta sobre violencia hacia las mujeres realizada por el INE, pero esta solo registraba datos sobre violencia patrimonial y no abordaba el tema de tierras.[22] Aun así, la encuesta muestra que las mujeres rurales, aunque tengan derechos propietarios, enfrentan serios problemas en su acceso a la información y a la justicia.[23]

Una mejor caracterización de la población indígena y originaria en las TCO, de sus formas propias de distribución de la tierra y de la asignación de derechos, entre otros temas permitiría evaluar el alcance de la socialización de la política de género con enfoque intercultural para los pueblos indígenas y las naciones originarias, implementada por el INRA. En el trabajo de campo de sus brigadas, la responsabilidad de género recae en la persona que también cumple funciones de comunicación. En algún momento pensé que esto se debía al rol secundario que se otorga a estas especialidades –género y comunicación–; sin embargo, conociendo el nivel de conflictividad que se vive en el campo y los conflictos de género que se suscitan en el saneamiento, se explica por qué los derechos de las mujeres deben socializarse de forma permanente. Con todo, el INRA presenta material de difusión en diferentes registros –para radio, televisión, redes

21 Ruth Bautista, "Indicadores de género en la temática agraria y territorial en Bolivia", Oscar Bazoberry *et al*. (coords.), *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia*, IPDRS/OXFAM, 2023, p. 126.

22 INE, *Resultados Encuesta de Prevalencia y características de la violencia contra las mujeres. 2016*, Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional/INE, La Paz.

23 Ruth Bautista, "Indicadores de género en la temática agraria…, p. 124.

sociales, etc.–, pero su principal garantía, desde mi perspectiva, será la capacidad de sus técnicos y técnicas para relevar buena información en campo y, en verdad, escuchar a las mujeres de los territorios.

Más allá del carácter controversial de los conflictos, la demanda de tierras de las mujeres –reconocimiento de derechos, saneamiento o titulación– todavía tropieza con los mandatos sociales respecto de los usos y costumbres sobre la heredad o las transferencias de derechos de la tierra. El estado civil de las mujeres, si son "solas" o *ch'ullas*,[24] solteras, viudas o huérfanas, suele implicar no solo menor capacidad productiva en el ámbito agropecuario, sino también menor reconocimiento social y menores expectativas de representación política. Muchas mujeres rurales se separan o se divorcian y, al quedarse con los hijos y la tierra, tienen muchos problemas para hacer reconocer sus posesiones y recordar a la institucionalidad que "la tierra es de quien la trabaja", precisamente porque la documentación no está actualizada y no incluye su nombre.

Pese a los muchos avances en la escolaridad, educación superior, inserción laboral y participación política de las mujeres rurales, todavía existen casos –principalmente en el altiplano– en los que las mujeres son tratadas como "prestadas" en sus propios hogares, pues la línea patrilineal y patrilocal hace que, al casarse, ellas pasen a otra familia, probablemente a otra comunidad.[25] En ese destino, las mujeres viven muchos momentos y espacios de vulnerabilidad e inseguridad respecto al patrimonio familiar, primero el paternal en la comunidad de origen y luego el conyugal en la comunidad o territorio del cónyuge. Sobre este tipo de controversias y otras en las que las mujeres no solo son relegadas sino tratadas como menores de edad o como irracionales, existe literatura, pero también el

24 Irene Mamani, "Caso 125. Las mujeres de Patarani y sus luchas por el acceso a la tierra", *Movimiento por la tierra*, IPDRS/Fundación Tierra, 2016.

25 AVSF y Ruth Bautista, *Mujeres Autoridades*, AVSF, La Paz, p. 20.

Tribunal Agroambiental tiene un registro abierto e identificado en un árbol jurisprudencial.[26]

Respecto de la herencia y transferencia familiar en los territorios indígenas de tierras bajas, en la propiedad comunitaria y en las TIOC –que se caracteriza por la agricultura de subsistencia–, el acceso a la tierra para nuevos miembros de la comunidad o jóvenes conformando familias se da por "asignación comunal de tierras".[27] Tal dinámica, según Mamani y Marca (2016), no está regulada por los avances normativos,[28] y tampoco se aborda ni está reflejada en los resultados de la implementación de la ley. Los datos disponibles corresponden a otro tipo de investigación, principalmente cualitativa.

Por ejemplo, en el departamento amazónico de Pando, López (2024) establece una articulación entre la rígida estructura patriarcal y el secular extractivismo que caracteriza la región. Explica que, actualmente, las mujeres siguen enfrentando múltiples formas de discriminación, y su eventual acceso a la tierra y al bosque está mediado por normas patriarcales que limitan su autonomía, pues los hombres tienen mayor control sobre las decisiones económicas y de gestión de recursos, mientras que las mujeres se concentran en roles de cuidado y en servicios para complementar la economía familiar.[29]

La lucha que las mujeres libran al interior de sus familias y en sus comunidades traspasa el acceso a la seguridad jurídica de la tierra, porque la posesión de tierra, el respeto al trabajo agropecuario y el reconocimiento a la contribución de las mujeres en el ámbito rural están relacionados con la reproducción

---

26 https://arbol.tribunalagroambiental.bo/.

27 Irene Mamani y Juan Pablo Marca, "Acercamiento preliminar al postsaneamiento. La transferencia de derechos sobre la tierra vía herencia para las mujeres indígenas y campesinas de tierras altas y bajas de Bolivia", Oscar Bazoberry *et al*. (coords.), *Acceso a la tierra y territorio*…, p. 96.

28 Ibídem.

29 Elizabeth López, "Ahora me trabajo, no le pido nada a nadie", *Ejercicio de derechos económicos de las mujeres en el Norte Amazónico de Bolivia*, IPDRS/OXFAM, 2024, p. 24.

de las formas patriarcales de concebir las cosas. En muchos casos, las mujeres acceden a títulos agrarios en la comunidad de sus padres y en la de su pareja conyugal; sin embargo, esto no implica necesariamente que sean ellas las que ejerzan el control territorial, tomen las decisiones sobre la gestión de estas tierras y participen más efectivamente en la vida política de sus comunidades.

Entonces, los avances en la legalización de las tierras son considerables, pero no suponen una "herramienta transformadora de la gestión patriarcal del control y de la gestión de la tierra",[30] lo cual no desmerece el alcance de los esfuerzos que las mujeres rurales despliegan a favor de su educación y de su búsqueda de autonomía económica en diversos ámbitos. Por ejemplo, Mamani y Marca (2023) afirman que, en el altiplano, las mujeres propietarias y copropietarias no siempre ingresaron a la lista de titulares de las comunidades, beneficio que suele recaer en los hombres, quienes sí acceden a proyectos estatales o a roles de representación o administración comunitaria.[31]

Volviendo a mis apuntes sobre la experiencia del saneamiento, entre las mujeres en el trabajo de campo y los conflictos que ponían al centro las problemáticas de género, en algún momento llegamos a reflexionar que no era suficiente "obligar" a inscribir primero el nombre de las mujeres en los títulos agrarios, listas y padrones de los territorios colectivos; al parecer, también debíamos procurar deconstruir nuestros propios estereotipos de género y jerarquías. Al llegar a las comunidades, debíamos buscar y saludar primero a las mujeres, escucharlas, comprender sus prioridades e interpretaciones de las cosas; así, no solo accedíamos a las versiones más completas y situadas de los problemas, sino que también poníamos en jaque las estructuras tradicionalmente patriarcales.

30 Irene Mamani y Juan Pablo Marca, "Acercamiento preliminar al post-saneamiento…, p. 98.

31 Ibídem, p. 99.

Derechos colectivos y derechos individuales de las mujeres

En el ejercicio de la asistencia técnica que tuve la oportunidad de realizar junto a las mujeres del Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyu (CONAMAQ), la expectativa de la institución era articular la tradición del género en el desarrollo con las nociones de complementariedad de la organización originaria, todo en el marco de la implementación de la política agraria. Me costaba mucho hablar sobre la Plataforma de acción de Beijing con las mujeres quechuistas y, por supuesto, comprender el proyecto de "reconstitución del Qollasuyu" me supuso también un peculiar proceso de interpelación, incluso personal.[32]

Luego de escuchar que mis papás y yo éramos nomás de la ciudad, las *mamas* y los *tatas* de CONAMAQ se alegraron al saber que mis abuelos eran de la provincia de Pacajes, y pronto comenzaron a llamarme *wawaqallu* de la Nación originaria Jach'a Suyu Pakajaqi. Entonces, reaprendiendo y reconstituyéndome yo misma, conocí las contemporáneas versiones del *chachawarmi* o *qhariwarmi*, la pareja andina que se casaba y asumía cargos comunales en pareja como parte del camino de hacerse-gente, pero que al no estar el hombre o la mujer –por muerte, separación o abandono– bien podría reemplazarse por el hermano, la hija, el tío o la propia madre. La cuestión parecía ser que en la ritualidad una no podía estar sola o solo, pues todo en la vida es par –las deidades, las cosas, los espacios geográficos, los animales, las y los humanos– y de lo que se trataba era de cuidar los equilibrios.[33]

Comprendí que CONAMAQ había hecho ya el ejercicio de compatibilización del enfoque de género y la reconstitución y que, al decidir comprender el saneamiento de tierras como el proceso de reconstitución territorial de las naciones originarias,

32 Véase AVSF y Bautista, *Mujeres Autoridades*…

33 Olivia Harris, "Complementariedad y Conflicto: una visión andina del hombre y la mujer", traducción del inglés Liliam Quezada, Lima, 1982, p. 7.

la participación de las *mama autoridades* y *mama t'allas* también procuraría reconstituir su prestigio y gobierno sobre la mitad del mundo para el "ejercicio dual del gobierno originario". En la práctica, esto quedaba en entredicho. Las *mamas* asumían la investidura, el lugar en el ritual y la parte género de los proyectos, pero al momento del avance de la agenda de discusión se reunían entre ellas –en el lado izquierdo, el lugar de las mujeres–, y pocas participaban efectivamente en los espacios mixtos de discusión.

Entonces, pese a que existía en el ámbito organizativo departamental y nacional una rivalidad entre las *mama autoridades* y las *bartolinas*,[34] las originarias decían de estas últimas que eran "mujeres solas", que no ejercían el *chachawarmi*, habían perdido sus costumbres, buscaban titular su tierra individualmente y que eran mal vistas por dejar a sus familias. A diferencia de ellas, las originarias eran consecuentes con la ley del *ayllu* y, en lugar de dividir, unificaban a su organización y buscaban la titulación colectiva para la reconstitución de su territorio. Sin embargo, en el fondo tenían problemas muy similares: las bartolinas con un *chachawarmi* sindical –ejercido con la dirigencia de la Federación de campesinos Túpaj Katari– que no podía disimular las jerarquías y subordinaciones[35] y ambas organizaciones, a nivel territorial, con mujeres enfrentando la dominación patriarcal solas a nivel familiar y comunal, y a veces en grupo a nivel organizativo.

En otro contexto, la aproximación de Guzmán y Quispe (2023), también desde el trabajo de acompañamiento técnico y la interlocución con mujeres y hombres sujetos de derechos, nos muestra un ámbito más territorial y, además de dialogar con formas organizativas, establece puentes entre tierras altas y bajas. Explican que en tierras colectivas existen tres formas predominantes de uso

34 Mujeres de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígena Originarias de Bolivia "Bartolina Sisa", CNMCIOB "BS".

35 Refiero estos apuntes a mi investigación etnográfica sobre las bartolinas: Ruth Bautista, *¡Qué vivan las warmis! La construcción de la etnicidad estratégica femenina de las bartolinas (Federación Departamental de Mujeres Campesinas de La Paz–Bartolina Sisa) 2000-2006*, tesis de grado para obtener el título de licenciatura en Sociología, UMSA, 2012.

o disposición: 1) *Con derechos de tenencia familiar* y sucesión hereditaria, sujetos al cumplimiento de las normas y de los patrones socioculturales de la comunidad; 2) *Con derecho a uso*, sin la figura de tenencia familiar o individual, salvo el terreno de vivienda temporal y dispuesta a descanso periódico; y 3) *De pastoreo y aprovechamiento forestal*, figura intermedia entre las anteriores, en la que la comunidad distribuye internamente las tierras y reserva áreas de pastoreo o aprovechamiento forestal.[36]

Además de la asignación de derechos y la gestión territorial, otra variable importante a considerar es la productividad. Según Guzmán y Quispe (2023), en el contexto del intersalar quinuero, el territorio originario y colectivo está atravesado por jerarquías económicas; pues, aunque exista una normativa y ritualidad comunal fuerte, las posibilidades económicas individuales serán las que determinen el nivel de aprovechamiento, y no un enfoque colectivo de la gestión territorial.[37]

En cambio, de acuerdo con las reflexiones de Mamani y Marca, en tierras bajas, si bien no se encuentra la discursiva y ritualidad de las tierras altas, existe un importante ejercicio de las normas y procedimientos comunitarios. Por tanto, en la propiedad comunitaria y en las TIOC, la regulación del acceso y del control de la tierra es competencia exclusiva de las autoridades indígenas, que tienen facultad para dirigir la distribución y la redistribución de tierras, asignar los derechos de uso y decidir cómo aprovechar los bienes comunes y los recursos naturales.[38]

En muchos casos, los desafíos sobre el ejercicio de derechos de las mujeres en el ámbito agrario y territorial se derivan de los desafíos que debe afrontar la justicia indígena originaria campesina (JIOC). Esta jurisdicción se encuentra debilitada. En las primeras casi dos décadas del reconocimiento constitucional de la igualdad

36 Ismael Guzmán y Juana Quispe, "Derechos de las mujeres en tierras colectivas", Oscar Bazoberry *et al*. (coords.), *Acceso a la tierra y territorio*…, p. 106.

37 Ibídem, p. 107.

38 Irene Mamani y Juan Pablo Marca, "Acercamiento preliminar al postsaneamiento…, p. 99.

jerárquica con la jurisdicción ordinaria, las organizaciones territoriales están apenas informándose de las competencias que pueden llegar a tener –y, ojalá, construir– como autoridades indígenas u originarias: cuentan con pocos espacios de formación y fortalecimiento, pese a que sí se generaron iniciativas de promoción de la JIOC. No obstante, el tratamiento de los diferentes tipos de violencia de género por parte de las autoridades del territorio sigue evidenciando lo imperante de la matriz patriarcal, aún por sobre el proyecto de reconstitución territorial de las naciones originarias y pueblos indígenas.

Esta situación no tiene un carácter de generalidad, en territorios amazónicos se tiene la garantía de acceso a la tierra y el bosque para las mujeres, sin importar su estado civil. Guzmán y Quispe afirman que, en tierras bajas, las mujeres solteras, divorciadas o viudas enfrentan limitaciones en su uso y aprovechamiento de la tierra y los bienes del bosque. Sin embargo, cuentan con el respaldo de familiares y, a veces, con la iniciativa de la comunidad para apoyar a estas mujeres en situaciones como la construcción de su vivienda o la habilitación de chacos para que ellas puedan tener sus propios cultivos. Además, la lógica indígena considera un antivalor al desamparo de las personas vulnerables; por ello, la comunidad activa el principio de solidaridad mediante acciones individuales y conjuntas para asistir a las mujeres en tareas pesadas, en beneficio de su familia o para facilitar su participación en las faenas comunales.[39]

La persistencia patriarcal en el ejercicio de los derechos agrarios y la defensa territorial de las mujeres rurales

La actualidad se presenta como una etapa más de expansión capitalista y extractivista que afecta a los territorios de forma integral. El extractivismo no solo impone problemas específicos, sino que

39 Ismael Guzmán y Juana Quispe, "Derechos de las mujeres en tierras colectivas…, pp. 108-109.

también contamina el agua, y afecta a los ecosistemas y a las sociedades que componen el territorio. Según Silva-Santiesteban (2017), el extractivismo refiere a la extracción intensiva y en grandes volúmenes de recursos naturales (minerales, hidrocarburos, recursos forestales, etc.) para su exportación como materia prima. Tal procedimiento viene reiterándose secularmente en varias regiones del mundo y, además de la actividad económica y depredadora, ha construido ideológicamente –y ha convencido a las poblaciones– de que es la única vía de progreso y desarrollo.[40]

Esta afectación integral a los territorios también implica impactos en la vida cotidiana: la alimentación, la salud, la seguridad para desplazarse dentro del territorio, la intromisión de sistemas culturales diferentes a los territoriales, el crecimiento de la población y la incursión en las comunidades de más actividades económicas, muchas veces ilícitas –como la apertura de bares, lugares de apuesta, prostitución, trata de personas, entre otras–. Mamani y Marca (2023) afirman que, en tierras bajas, donde la matriz patriarcal está más vigente, no siempre se reconoce a las mujeres como miembros plenos en torno a un territorio, y esto limita su participación orgánica y política en la toma de decisiones, incluidos los procesos de consulta previa frente a actividades extractivistas.[41]

No obstante, precisamente debido al vínculo de las mujeres con el cuidado familiar y comunitario, en las comunidades y territorios, la intervención de proyectos hidrocarburíferos, exploraciones petroleras o campamentos mineros suele ser rechazado por ellas. Por ejemplo, las mujeres guaraníes del Chaco boliviano explican que primero se ilusionan y, luego, advierten los impactos en la disponibilidad de recursos para la subsistencia. Reconocen que las negociaciones se realizan entre hombres de las empresas y hombres de la comunidad, y que las autoridades

40 Rocío Silva-Santisteban, *Mujeres y conflictos ecoterritoriales. Impactos, estrategias, resistencias*, Entrepueblos, AIETI, Demus Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer, CMP Flora Tristán, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Lima, 2017, p. 16

41 Irene Mamani y Juan Pablo Marca, "Acercamiento preliminar al post-saneamiento…, p. 100.

territoriales o indígenas, en no pocos casos, son susceptibles y negocian sin consultar al resto de la comunidad.[42] Como indica Silva-Santiesteban (2017), las mujeres tienen la facultad de discernir entre el desarrollo extractivista y el ecodesarrollo. Para ellas, el agua, los cultivos, la tierra son mucho más importantes que un sueldo,[43] un pago o ganancia temporal. La mirada de las mujeres tiene una perspectiva de largo plazo; por ello, desarrollan críticas sustanciales y políticas propias de resistencia. Además, como afirma Oxfam (2024), en Bolivia las mujeres son más afectadas por el extractivismo que los hombres:[44] viven los impactos en el incremento de su trabajo de cuidado a nivel familiar y comunitario, pues deben acarrear agua, cuidar a los enfermos por contaminación de ríos con minerales, etc.

Algunas experiencias emblemáticas de las últimas décadas son la resistencia del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) a la construcción de una carretera que atravesaría el corazón de una de las selvas amazónicas más prominentes del mundo y los medios de vida de los pueblos indígenas; la resistencia a la explotación petrolera de, principalmente, las mujeres campesinas de la Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía, que empezaron denunciando un contrato inconsulto con las comunidades locales, y profundizaron su protesta movilizando marchas, alianzas y difusión, pero no pudieron evitar que Petrobras y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos-YPFB Chaco ingrese a su territorio; las mujeres de las comunidades indígenas de Yumao y Tatarenda Nuevo de la Capitanía Guaraní Kaaguazu resistieron la construcción de la hidroeléctrica Rositas inconsulta en su territorio; las mujeres de los pueblos indígenas Mosetén, Tsiman, Esse Ejja, Leco, Tacana y Uchupiamona denunciaron y resisten la ejecución del proyecto hidroeléctrico Bala y Chepete,

42 CIPCA, *"Kuña reta teko añope vae" Mujeres tejiendo la vida. Ciudad de Camiri, 25, 26 y 27 de noviembre de 2019*, APG, CIPCA, Programa Nina, Camiri, 2020, pp. 12-20.

43 Rocío Silva-Santisteban, *Mujeres y conflictos ecoterritoriales…*, p. 41.

44 OXFAM en Bolivia, *A fuego y mercurio. Crisis ecológica y desigualdades en Bolivia*, Oxfam, 2024, p. 124.

que cercaría los ríos Beni, Tuichi y Quiquibey, vitales para su existencia, entre otros muchos casos que se suscitan y tienen no solamente, pero sí principalmente, a las mujeres como voceras, líderes radicalizadas y en definitiva, defensoras territoriales. Ellas en varios casos han sido críticas no solo al Estado o las empresas, también lo han sido con sus propias organizaciones y generaron lazos importantes con las activistas urbanas que observan en ellas mayor consecuencia y responsabilidad que los dirigentes hombres.[45]

En todos los casos hablamos de tierras colectivas, parques o reservas que cuentan con normativa de protección. En el caso de los territorios indígenas cuentan con titulación y la visión "estratégica" del Estado sobre estos territorios, se salta los necesarios procesos de consulta. Esto muestra que el control territorial que los pueblos indígenas y comunidades, y específicamente, las mujeres pueden ejercer está muy limitado y es sumamente vulnerable ante el desarrollismo de las infraestructuras, las empresas transnacionales e incluso la transición energética. Por si fuera poco, todos los proyectos extractivistas muestran la estrategia de la división interna, la compra de favores y procesos de consulta negociados entre hombres,[46] y también se dan casos entre líderes mujeres que, de estar en las filas de la resistencia, pasan a las filas del extractivismo por favores de corto plazo. Sin embargo, muchas líderes son ratificadas como dirigentes campesinas y autoridades indígenas, incluso en un territorio guaraní se impone la costumbre de que la Capitana Grande sea

45 Debido a que no voy a ahondar en ningún caso, no referiré a la mucha literatura producida por mujeres académicas y activistas, y me remito a mis propias observaciones.

46 Algunos ejemplos, al respecto, se encuentran en Sub Central del cantón Tariquía, *Documento de presentación Caso Tariquía. Tribunal Internacional de derechos de la naturaleza*, Cochabamba, 2018, p. 8; Territorios en Resistencia, *Estudio de caso TIPNIS: Defendiendo nuestra Casa Grande*, Movimiento por la tierra y territorio, TIPNIS, 2016, p. 17; entre otros documentos que denuncian la estrategia de divisionismo de las comunidades a partir de prebendas desde el Estado y las empresas extractivistas.

una mujer para evitar los problemas que conllevan los hombres con cargos dirigenciales –principalmente, el alcoholismo y la negociación inconsulta con empresas petroleras. Como afirman Quispe y Guzmán, las mujeres son quienes mejor sustentan la conciencia ambiental e identitaria, lo cual interpela y moviliza a la comunidad.[47]

Con los impactos de la crisis climática pasa algo similar a lo que pasa con el extractivismo. Por los roles de género asignados en el ámbito rural –provisión de agua, combustibles y alimentos al núcleo familiar–, según Paz y Salas (2023), las mujeres están expuestas a mayor vulnerabilidad por la creciente escasez de recursos naturales, productividad agrícola, y los riesgos para la salud a los que se exponen acarreando agua o combustible, o por las olas de calor y los incendios, la contaminación y la falta de agua; y además, tienen mayor vulnerabilidad respecto a diferentes formas de violencia en las zonas afectadas.[48] Ni qué decir, sobre la recarga en las labores de cuidado familiar y comunitario, que son crecientes pues todos estos problemas se encuentran en ámbitos donde el acceso a la atención pública y la salud son dificultosos o precarios.

A modo de conclusiones: el cuidado de la vida

A riesgo de redundar en lo presente y persistente de la dominación patriarcal, pese a los avances en cuanto a la legislación, alcance y cambios de actitud, se deben tener presentes los múltiples desafíos que se tienen en la escala entre la vida cotidiana, el ámbito territorial y el ámbito público, allí donde se celebran los logros y se deciden los límites al efectivo ejercicio de derechos.

47 Ismael Guzmán y Juana Quispe, "Derechos de las mujeres en tierras colectivas…, p. 109.

48 Liliana Paz y Juan Carlos Salas, "Acceso de las mujeres a la tierra y al territorio en Bolivia: nexos con el cambio climático", Oscar Bazoberry *et al.* (coords.), *Acceso a la tierra y territorio*…, p. 115.

En el informe de Bolivia sobre el progreso en la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing +25, presentado en 2021, se muestra a la legislación agraria como un avance, y se afirma: "el Estado trabaja para modificar las prácticas tradicionales de exclusión de las mujeres al acceso a la tierra a través de diferentes mecanismos".[49] Estas afirmaciones adquieren un matiz de disyuntiva, ya que, sí podrían ser avances, pero en un camino mucho más largo y lleno de obstáculos. Para seguir adelante, amplío las preguntas que planteé en otro documento antes citado:[50]

- Si el menor acceso, tenencia y titularidad de la tierra de las mujeres es una forma de violencia contra ellas, considerando todos los niveles de la descentralización, ¿cómo medimos el avance de la lucha contra la violencia (patrimonial, económica, sexual, política, etcétera) hacia las mujeres respecto a su acceso a la titularidad de tierras?
- En la lucha contra la pobreza, ¿cómo han impactado las inversiones públicas en desarrollo rural en las mujeres rurales que han accedido a la titulación de tierras? (Presupuestos, inversión, incentivos, créditos, fondos, tecnología, etcétera).
- Si en el proceso de saneamiento y de titulación de tierras se ha consignado en primer lugar el nombre de las mujeres, ¿cómo caracterizamos el trabajo (agropecuario, de cuidado, de servicios, de multiactividad, etcétera) de las mujeres rurales en el aprovechamiento de la tierra y del territorio?
- Si la reconducción comunitaria y la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia han profundizado los derechos colectivos y los derechos de las mujeres, en el marco de la interculturalidad y del diálogo integral, ¿cuál es el avance de las instituciones estatales en la comprensión de las concepciones

49 Estado Plurinacional de Bolivia, *Informe del Estado Plurinacional de Bolivia del progreso en la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing +25*, 2021 (disponible en https://goo.su/hsLtB).

50 Ruth Bautista, "Indicadores de género en la temática agraria…, p. 122.

de género y en el incentivo del diálogo interjurisdiccional respecto a las normas y a los procedimientos propios de las naciones y los pueblos indígenas?; ¿cómo caracterizamos las relaciones de género, la asignación o la transferencia de derechos en los territorios colectivos?[51]

- Más allá de la política de equidad de género, ¿la política agraria y la conducta de la institucionalidad pública respetan y respaldan la relación de cuidado, resiliencia y resistencia que las mujeres rurales construyen con sus territorios?

El proceso de saneamiento y de titulación de tierras podría dar paso al diseño de mejores indicadores de género que nos ayuden a medir los avances de las mujeres en el ejercicio de sus derechos y de una vida libre de violencia, así como en términos de su situación socioeconómica. Esto es importante para ellas y también para una correcta valoración social de su contribución a la soberanía alimentaria y a la economía del cuidado en el ámbito rural.[52]

Las mujeres rurales no solo contribuyen a la dinamización de sistemas alimentarios territoriales eficientes, que han evitado la crisis alimentaria en la adversidad política y sanitaria, sino que están proponiendo volcar la lógica del modelo extractivista como forma única de comprender el desarrollo, pues ellas, en lugar de la acumulación de capital a costa de la depredación del medioambiente, plantean una lógica de cuidado y de defensa de la vida. En ese marco, la práctica de las mujeres, en sus estrategias por lograr formación, recursos y nexos para la defensa territorial nos muestra una posible ética a restituir entre las organizaciones y movimientos sociales, actualmente entrampados en la relación clientelar con el Estado.

Tras varios trabajos junto a mujeres rurales y en entorno a sus problemáticas, hace un par de años me resultó muy grato hacer un relevo de entrevistas en diferentes países sudamericanos a líderes campesinas, autoridades indígenas y especialistas de género, todas

51 Ibídem, p. 126.
52 Ibídem, p. 127.

ellas muy en sintonía con lo que afirmo en el párrafo anterior. Pero, además, mostraron un nivel crítico y propositivo en el que mi sesgo por diferenciar entre "especialistas" francamente se diluyó, debido a la consistencia que las líderes experimentadas de la región muestran.

Respecto a las mujeres del campo y las políticas agrarias, mi aprendizaje hasta el momento es que sus modos de ver –situados pero amplios, reflexivos pero innegociables, firmes pero solidarios– nos están enseñando a ver siempre más allá de los estereotipos y aun de los conceptos con los que nos lanzamos al trabajo de campo y hasta a escribir sobre ellas.