



# **Na'alaxa qolek** *(Mujer poderosa)*

*Identidad, lucha y acceso al poder*

*Universidad Siglo 21*

*Carrera: Abogacía*

*Alumna: Zaira María Peche*

*Asignatura: Seminario Final de Abogacía*

*Modalidad: Manuscrito científico*

## INDICE

1. Introducción .....	1
2. Métodos .....	11
3. Resultados .....	13
4. Discusión .....	18
5. Referencias bibliográficas .....	28

## INTRODUCCIÓN

Las mujeres indígenas de la provincia del Chaco se encuentran atravesadas por un entramado de desigualdades que limitan su acceso al poder estatal. Esta exclusión se presenta como una combinación de factores estructurales (pobreza, baja escolarización), simbólicos (racismo y subestimación) e institucionales (ausencia en los espacios de toma de decisión), pero no ocurre en un vacío legal. Desde hace más de tres décadas, el Estado chaqueño ha producido normativa orientada a la inclusión de los pueblos originarios. Sin embargo, persiste una brecha crítica entre el reconocimiento formal de derechos y su aplicación efectiva. Este trabajo explora esa tensión entre ley y realidad, con foco en el caso paradigmático de Andrea Charole: mujer qom, ex presidenta del Instituto del Aborigen Chaqueño (IDACH) y diputada provincial. Su trayectoria permite reflexionar sobre los límites y las posibilidades del derecho como herramienta de transformación.

La Constitución de la Provincia del Chaco, reformada en 1994, reconoce expresamente la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y garantiza el respeto a sus derechos, culturas, lenguas y formas de organización. En su artículo 37 establece el derecho a la identidad, la participación en los procesos que los afecten, y el deber estatal de promover el desarrollo con pertenencia cultural. A nivel legislativo, la Ley 562-W (anterior Ley 3258) crea el IDACH como organismo autónomo con capacidad de

representación jurídica, administrativa y política. Esta ley constituyó un hito en la institucionalización de la participación indígena, aunque su implementación ha sido parcial y muchas veces limitada a dimensiones simbólicas.

A lo largo de las décadas, se sancionaron otras normas de importancia: la Ley 1848-W que otorga estatus oficial a las lenguas indígenas en el ámbito educativo; la Ley 6.329 de educación inclusiva, que reconoce a los pueblos originarios como sujetos prioritarios; la Ley 6.589 de cultura, que garantiza el derecho a la expresión cultural de los pueblos indígenas; y la adhesión provincial a la Ley Nacional 25.607 sobre los derechos de los pueblos originarios. En términos procedimentales, la Ley 6750 modifica el Código Procesal Penal para permitir mecanismos de resolución de conflictos basados en el derecho consuetudinario. Todas estas disposiciones configuran un marco jurídico robusto. Sin embargo, las condiciones materiales, las prácticas institucionales y las resistencias culturales evidencian que la norma, por sí sola, no garantiza inclusión sustantiva.

La experiencia de Andrea Charole, primera mujer indígena en liderar el IDACH y en ocupar una banca en la Legislatura chaqueña, permite examinar con profundidad esta brecha. Su carrera política, sostenida por una legitimidad territorial, una formación profesional en docencia y una identidad cultural asumida con firmeza, expone las tensiones entre inclusión formal y participación efectiva. Como ella misma lo ha expresado: “Con la

ley no alcanza, pero sin la ley no se puede”. Su testimonio, sus logros y las resistencias que enfrentó dentro del aparato estatal nos obligan a revisar críticamente el alcance real de la legislación chaqueña.

Este trabajo parte de una pregunta central: ¿cuáles son las barreras jurídicas, institucionales y simbólicas que impiden el acceso al poder estatal de las mujeres indígenas en el Chaco, y de qué modo la experiencia de Andrea Charole permite comprender los límites de la normativa actual? Para abordarla, se adopta un enfoque jurídico con perspectiva interseccional. El concepto de interseccionalidad, propuesto por Kimberlé Crenshaw (1991), permite visibilizar cómo se cruzan las desigualdades por género, etnia y territorio. Desde el derecho, se incorpora la noción de pluralismo jurídico, entendida como la coexistencia de normas estatales y comunitarias que deben ser armonizadas para garantizar la ciudadanía plena.

En ese marco, se plantea el siguiente objetivo general: analizar las condiciones jurídicas y sociales que determinan el acceso al poder estatal de las mujeres indígenas chaqueñas, utilizando la trayectoria de Andrea Charole como caso empírico. A su vez, se proponen los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar los principales instrumentos jurídicos vigentes en la provincia del Chaco orientados a la inclusión de pueblos originarios.

2. Caracterizar las barreras institucionales, normativas y culturales que afectan el acceso al poder por parte de mujeres indígenas.

3. Evaluar la eficacia jurídica del sistema chaqueño a partir del análisis del caso Charole.

4. Proponer recomendaciones orientadas al fortalecimiento jurídico-institucional de la participación política indígena con perspectiva de género.

Este trabajo parte de la convicción de que el derecho no es solo un conjunto de normas, sino un espacio de disputa simbólica, ideológica y política. Y su innegable capacidad transformadora dependerá de su articulación con estrategias comunitarias, voluntad institucional y legitimidad popular. La experiencia chaqueña, por su densidad normativa y sus paradojas prácticas, ofrece un campo fértil para analizar esa compleja relación entre legalidad y justicia.

## OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar las barreras estructurales, normativas y simbólicas que enfrentan las mujeres indígenas chaqueñas para acceder a espacios de poder estatal, evaluando la eficacia jurídica del ordenamiento provincial vigente, e interpretando la experiencia de Andrea Charole como caso empírico que permite visibilizar las tensiones entre el derecho positivo, la legitimidad comunitaria y la representación institucional.

#### Objetivos específicos

1. Identificar y sistematizar el conjunto de normas constitucionales y provinciales que regulan el reconocimiento, la participación y los derechos de los pueblos indígenas en la provincia del Chaco, con especial atención a las disposiciones que impactan en el acceso al poder estatal.

2. Caracterizar las condiciones estructurales (educativas, territoriales, lingüísticas y de género) que limitan la participación de mujeres indígenas chaqueñas en cargos públicos, articulando estas dimensiones con los estándares de igualdad sustantiva exigidos por el derecho.

3. Analizar doctrinariamente el concepto de eficacia normativa a partir del derecho constitucional local y la doctrina sobre pluralismo jurídico, aplicándolo al estudio del funcionamiento del IDACH, la legislación educativa, lingüística, penal y el desempeño de Andrea Charole en espacios institucionales.

4. Evaluar el grado de correspondencia entre los derechos reconocidos legalmente y su implementación práctica, identificando vacíos normativos, omisiones reglamentarias o prácticas institucionales que obstaculizan la inclusión política real de mujeres indígenas.

5. Proponer lineamientos jurídico-institucionales que fortalezcan el acceso con poder efectivo de mujeres indígenas chaqueñas al sistema estatal, en clave de paridad, interculturalidad, reconocimiento de trayectorias comunitarias y redistribución de la palabra política.

## MÉTODOS

### 1. Enfoque metodológico

El presente trabajo se inscribe en un enfoque cualitativo con soporte cuantitativo, enmarcado en una perspectiva jurídica crítica. El objetivo no es solo describir fenómenos sociales, sino comprender de qué modo la normativa vigente en la provincia del Chaco se articula, o no, con los procesos de inclusión política de las mujeres indígenas. Este enfoque permite integrar el análisis de normas jurídicas, prácticas institucionales y testimonios situados, en un mismo marco interpretativo.

Desde el plano teórico, se adopta un enfoque interseccional e intercultural. La interseccionalidad, como categoría jurídica y política, permite visibilizar la superposición de desigualdades que enfrentan las mujeres indígenas chaqueñas, al integrar variables de género, etnicidad y territorialidad. A su vez, el derecho intercultural aporta herramientas para evaluar la convivencia entre el sistema normativo estatal y las formas jurídicas propias de los pueblos originarios. Esta perspectiva es especialmente relevante en la provincia del Chaco, donde la Ley 6750 reconoce, aunque de manera limitada, la posibilidad de resolver conflictos a través del derecho consuetudinario indígena.

El componente cuantitativo, complementario al análisis cualitativo, se utilizó para caracterizar el perfil educativo y territorial de la población indígena femenina en la provincia. La fuente principal fue el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, cuyos microdatos permitieron describir las condiciones de base que inciden en el acceso al poder estatal, tales como el nivel educativo alcanzado, el uso de lenguas originarias, y la distribución territorial.

La finalidad del trabajo no es realizar una evaluación formal del cumplimiento normativo, sino analizar la eficacia social y política del derecho chaqueño en relación con los pueblos originarios, y particularmente con las trayectorias de liderazgo indígena

femenino. Este enfoque busca aportar una mirada crítica sobre el derecho como herramienta ambivalente: capaz de habilitar procesos de transformación, pero también de funcionar como dispositivo de exclusión o limitación simbólica. A su vez es utilizado como punto de partida para visibilizar la oquedad integrativa que aun existe dentro de los ordenes estatales con respecto a las comunidades indígenas

## 2. Diseño de la investigación

Se desarrolló un estudio de caso único: el de Andrea Charole, mujer indígena qom, ex presidenta del IDACH y actual diputada provincial por la provincia del Chaco. Su trayectoria se abordó como una experiencia singular, pero reveladora de una problemática estructural. El diseño metodológico fue no experimental, de tipo transversal, y con carácter descriptivo-explicativo.

El caso Charole se seleccionó por su carácter paradigmático en la historia política chaqueña: fue la primera mujer indígena en presidir el organismo creado por la Ley 562-W y en ocupar una banca legislativa. Su figura permite analizar el cruce entre legitimidad comunitaria y legalidad institucional, así como los efectos reales de la normativa provincial en materia de participación indígena.

La unidad de análisis estuvo compuesta por tres dimensiones complementarias:

1. Marco jurídico provincial, compuesto por las leyes chaqueñas vinculadas a derechos indígenas: Ley 562-W (IDACH), Ley 1848-W (lenguas originarias), Ley 6.329 (educación inclusiva), Ley 6.589 (cultura), Ley 6750 (derecho consuetudinario), y otras disposiciones conexas.

2. Condiciones estructurales, relevadas mediante microdatos del Censo 2022 (INDEC), en lo relativo a género, escolarización, uso de lengua y localización territorial.

3. Trayectoria política de Andrea Charole, analizada como experiencia empírica mediante el método de entrevista semiestructurada.

Este diseño permitió articular el análisis doctrinario y legal con la experiencia vivida y relatada de una protagonista política, lo que resulta indispensable para valorar no solo la existencia formal de derechos, sino su implementación, sus límites y su potencial transformador.

3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Se utilizaron tres instrumentos principales:

a. Análisis documental

Se relevaron y sistematizaron leyes, resoluciones y disposiciones provinciales que conforman el corpus normativo vigente en Chaco sobre pueblos originarios, con énfasis en aquellas que impactan directamente en el acceso al poder estatal. Entre los textos analizados se incluyen:

- Constitución de la Provincia del Chaco (artículos 37 y 39).
- Ley 562-W (creación del IDACH).
- Ley 1848-W (reconocimiento oficial de lenguas indígenas).
- Ley 6.329 (educación inclusiva).
- Ley 6.589 (cultura indígena).
- Ley 6750 (mediación comunitaria y derecho consuetudinario).
- Resoluciones del Tribunal Electoral sobre el padrón indígena.
- Proyectos legislativos presentados por Andrea Charole.

Este corpus permitió construir una línea de tiempo normativa y examinar el grado de adecuación entre la ley chaqueña y las recomendaciones internacionales en materia de derechos de pueblos originarios (especialmente el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas, aunque no sean leyes provinciales, sí son instrumentos de referencia para interpretar la normativa local).

#### b. Análisis de datos censales

Los datos estadísticos provienen del Censo Nacional 2022 (INDEC), particularmente de los registros correspondientes a la provincia del Chaco. Se analizaron variables como género, nivel educativo, autopercepción étnica y uso de lenguas originarias. Estos datos fueron organizados en tablas y gráficos descriptivos y utilizados para contextualizar jurídicamente el alcance de los derechos educativos y culturales reconocidos por las leyes chaqueñas.

#### c. Entrevista en profundidad

Se realizó una entrevista semiestructurada a Andrea Charole, con consentimiento informado y registro en audio. La entrevista se estructuró en torno a tres ejes: a) trayectoria

política y formación jurídica, b) obstáculos institucionales y simbólicos enfrentados, y c) propuestas de transformación desde una perspectiva indígena y femenina. El contenido fue transcrito y analizado temáticamente, con foco en las tensiones entre norma jurídica e implementación práctica.

#### 4. Estrategias de análisis

El análisis de la información se organizó a partir de una triangulación metodológica, que integró: contenido normativo, datos censales y discurso político. Se utilizó la técnica de análisis temático para los testimonios, y análisis jurídico interpretativo para el examen de las normas, considerando sus alcances, omisiones y ambigüedades.

Los resultados fueron organizados en función de los objetivos del trabajo, y cada hallazgo fue contrastado con el marco normativo provincial. Se priorizó un enfoque situado y contextual, que permitiera recuperar la especificidad chaqueña y no trasladar mecánicamente categorías jurídicas externas.

## RESULTADOS

## 1. Marco legal vigente y su eficacia en la práctica

La provincia del Chaco cuenta con un andamiaje normativo significativo en materia de derechos indígenas. La Ley 562-W (antes 3258) reconoce la existencia del Instituto del Aborigen Chaqueño (IDACH), creado para garantizar la representación política y administrativa de los pueblos originarios. Esta ley, junto con el artículo 37 de la Constitución chaqueña, constituye el corazón del reconocimiento institucional hacia las comunidades qom, wichí y moqoit.

A esta base se suman otras normas relevantes: la Ley 1848-W, que reconoce las lenguas indígenas como oficiales en el ámbito educativo; la Ley 6.329, que define políticas de educación inclusiva con enfoque intercultural; la Ley 6.589, que garantiza la participación cultural de las comunidades originarias; y la Ley 6750, que habilita la resolución de ciertos conflictos penales a través del derecho consuetudinario. Sin embargo, el análisis documental y empírico realizado en este trabajo evidencia que estas leyes, aunque innovadoras en su formulación, presentan grandes limitaciones en su implementación real.

El caso del IDACH es ilustrativo. Si bien fue concebido como órgano autónomo, dotado de presupuesto y legitimidad comunitaria, su estructura institucional ha sido cooptada durante años por intereses políticos criollos, con escasa transparencia y baja participación femenina. Solo en 2011, con la elección de Andrea Charole como presidenta, se logró aplicar por primera vez una perspectiva de género en la conducción del organismo, a partir de una interpretación ampliada de la Ley 562-W y del principio de paridad consagrado por la normativa nacional y provincial.

## 2. Barreras jurídicas e institucionales en el acceso al poder

Uno de los hallazgos centrales del trabajo es que las barreras que enfrentan las mujeres indígenas chaqueñas no se derivan solo de la ausencia normativa, sino de su ineficacia práctica. La legislación provincial establece derechos, pero no genera condiciones reales para su ejercicio. En términos técnicos, existe una disonancia entre el derecho reconocido y el derecho habilitado.

Por ejemplo, si bien la Ley 6.329 prioriza la inclusión educativa de sectores vulnerables, no contempla mecanismos de acompañamiento específicos para mujeres indígenas adultas, muchas de las cuales han sido excluidas del sistema escolar desde la

infancia por razones económicas, geográficas o culturales. Esta omisión convierte el requisito de título secundario (formalmente igualitario) en un obstáculo estructural que el propio Estado contribuye a reproducir.

En el ámbito del empleo público, no existen políticas activas de discriminación positiva en favor de las mujeres indígenas. La legislación provincial no establece cupos ni criterios diferenciados para su incorporación, ni reconoce saberes comunitarios como acreditables para el ingreso a la administración pública. Esta omisión contrasta con el espíritu del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, que ordena respetar la identidad cultural y garantizar la participación indígena.

A nivel institucional, se detecta una marcada resistencia al liderazgo indígena femenino. En su paso por la Cámara de Diputados, Andrea Charole enfrentó objeciones a su indumentaria, a su acento, a la temática de sus proyectos, y a su insistencia en incorporar el qom a los registros legislativos. Estas tensiones revelan una incompatibilidad entre las formas de legitimidad comunitaria y los patrones de validación del poder estatal. La ley no prevé mecanismos de adecuación cultural institucional ni capacitación obligatoria en derechos indígenas, lo que impide traducir los principios legales en cambios estructurales.

### 3. Inclusión simbólica sin poder real

Otro hallazgo relevante es que el sistema político chaqueño ha desarrollado dispositivos de inclusión simbólica que muchas veces no se traducen en poder efectivo. Las entrevistas y documentos legislativos indican que cuando las mujeres indígenas acceden a espacios institucionales, lo hacen muchas veces en roles decorativos, sin presupuesto, sin personal, o sin voz deliberativa.

Esto se manifiesta, por ejemplo, en la integración de “representantes indígenas” a mesas consultivas o eventos públicos, sin que dichas instancias tengan carácter vinculante. La Ley 1848-W, aunque reconoce las lenguas indígenas, no exige su uso en actos oficiales ni garantiza intérpretes para trámites administrativos o judiciales. Tampoco existe normativa provincial que obligue a los partidos políticos a incorporar candidatos indígenas en sus listas, ni que exija paridad étnico-cultural.

Andrea Charole lo expresa con contundencia: “Nos invitan a figurar, pero no a decidir. Quieren diversidad en la foto, no en la agenda.” Esta afirmación sintetiza un patrón

de exclusión moderna, en el que la inclusión es administrada por el poder criollo, y despojada de contenido transformador.

#### 4. Juridicidad comunitaria y tensiones con el derecho estatal

La aprobación de la Ley 6750, que habilita formas de mediación penal comunitaria para pueblos indígenas, constituye un avance inédito en el derecho chaqueño. Sin embargo, su implementación es limitada, fragmentaria y depende de la voluntad de jueces y fiscales. No se han creado protocolos interculturales ni se ha capacitado de forma obligatoria al personal judicial. En la práctica, los casos que podrían ser resueltos por normas comunitarias terminan encuadrados en el derecho penal formal, sin contemplación del contexto cultural ni de los mecanismos de resolución propios de las comunidades.

La experiencia del IDACH también refleja esta tensión. Si bien se prevé la consulta libre, previa e informada, este principio no está reglamentado ni monitoreado, por lo que en la práctica, muchas decisiones que afectan a los pueblos indígenas (como designaciones, proyectos territoriales o legislaciones) se toman sin su participación efectiva. La norma existe, pero no se aplica.

Andrea Charole propuso durante su gestión una serie de reformas al IDACH que apuntaban a reforzar su autonomía, garantizar paridad de género en los cargos y establecer un sistema de control comunitario. Ninguna de esas reformas fue aprobada por la Legislatura provincial. Este bloqueo legislativo evidencia un punto crítico del sistema: el derecho es utilizado por los sectores de poder para validar una imagen inclusiva, pero no como herramienta de redistribución real del poder.

## 5. El caso Charole

La trayectoria de Andrea Charole condensa los ejes principales de este trabajo: fue la primera mujer indígena chaqueña en acceder a cargos de decisión, no gracias a un sistema jurídico inclusivo, sino a pesar de él. Su formación como docente, su arraigo territorial, su experiencia como presidenta del IDACH y su elección como diputada, la convierten en una figura clave para analizar el vínculo entre norma y realidad.

Charole logró inscribir su identidad y sus demandas en el lenguaje jurídico: presentó proyectos sobre educación emocional con enfoque intercultural, propuso la creación de un observatorio indígena, promovió la institucionalización del cupo femenino en el IDACH y

defendió el uso de la lengua qom en el recinto legislativo. Sin embargo, sus iniciativas fueron sistemáticamente desestimadas, postergadas o fragmentadas. Su caso demuestra que la ley, si no se acompaña de voluntad política y transformación institucional, puede quedar reducida a una herramienta de control, antes que de emancipación.

## DISCUSIÓN

### 1. El derecho como punto de partida, no de llegada

El marco normativo vigente en la provincia del Chaco presenta avances innegables en términos de reconocimiento de los derechos indígenas. La creación del IDACH mediante la Ley 562-W, la oficialización de lenguas originarias (Ley 1848-W), el reconocimiento constitucional de la preexistencia étnica y cultural (art. 37 Constitución chaqueña), y la incorporación de contenidos educativos interculturales (Ley 6.329), configuran un conjunto de normas que posicionan al Chaco como una de las jurisdicciones con mayor densidad jurídica en esta materia.

Sin embargo, este andamiaje legal no ha logrado revertir la exclusión persistente de las mujeres indígenas de los espacios de poder estatal. La ley ha abierto caminos, pero no

los ha despejado. En los hechos, las condiciones estructurales que impiden la participación siguen activas: pobreza, baja terminalidad educativa, racismo institucional, estigmas de género y ausencia de dispositivos de acompañamiento institucional.

Lo que se advierte, entonces, es que el derecho vigente ha operado como punto de partida, pero no ha alcanzado aún la capacidad de transformar las relaciones de poder real. En su forma actual, se muestra más eficaz para la visibilización que para la redistribución, más orientado a proclamar principios que a alterar estructuras. Esto obliga a repensar la función del derecho no solo como reconocimiento, sino como herramienta concreta de habilitación.

## 2. Reconocimiento legal y condiciones de posibilidad

La sola existencia de normas que consagran derechos no genera, por sí misma, condiciones de acceso. El caso chaqueño pone en evidencia una fractura entre el plano formal y el material. Las mujeres indígenas pueden estar reconocidas como ciudadanas plenas, pero siguen sin condiciones reales para ejercer esa ciudadanía en igualdad.

En el campo educativo, la Ley 6.329 prioriza la inclusión de pueblos originarios, pero no contempla estrategias específicas para garantizar la terminalidad de mujeres adultas, ni mecanismos que reconozcan trayectorias educativas comunitarias como equivalentes válidas. En la práctica, los requisitos de acceso a cargos estatales —como el título secundario o la certificación técnica— siguen funcionando como filtros excluyentes para quienes han sido históricamente empujadas fuera del sistema.

Desde el punto de vista jurídico, esto plantea un problema de eficacia normativa. Una ley que reconoce derechos pero no crea condiciones materiales para su ejercicio, corre el riesgo de operar como dispositivo de legitimación simbólica del orden existente. El derecho, en este punto, no desaparece, pero se vuelve insuficiente: deja de ser herramienta para la inclusión sustantiva, y se convierte en una promesa incumplida.

### 3. La institucionalidad como frontera ambigua

El IDACH, como institución estatal de representación indígena, constituye un eje clave de esta investigación. Su existencia —prevista legalmente y consagrada constitucionalmente— demuestra que el reconocimiento estatal puede institucionalizarse.

Pero su funcionamiento real ha estado atravesado por disputas internas, falta de autonomía presupuestaria, debilidad normativa y obstáculos políticos a toda reforma sustantiva.

La llegada de una mujer indígena como Andrea Charole a la presidencia del IDACH implicó una ruptura en la dinámica tradicional. Por primera vez, una mujer con legitimidad territorial y visión política accedió a una institución pensada para representar pueblos originarios. Sin embargo, su gestión estuvo marcada por resistencias internas, falta de acompañamiento institucional y dificultades para implementar reformas orientadas a la paridad de género y la participación joven.

Lo que deja entrever este caso es que la existencia de una institución legal no garantiza su adecuación democrática ni su apertura a liderazgos transformadores. El marco normativo permite, pero no asegura. Se requiere voluntad política, reconfiguración de las prácticas internas, y una normativa complementaria que actualice su funcionamiento con criterios de equidad y participación.

#### 4. Poder institucional y legitimidad comunitaria

La exclusión que enfrentan las mujeres indígenas en el acceso al poder estatal no se explica solamente por barreras legales o burocráticas. También se produce en el plano simbólico. El Estado chaqueño, en sus diversas expresiones, sigue operando bajo lógicas culturales homogéneas, donde el poder se ejerce desde una matriz criolla, masculina y urbana.

La entrada de liderazgos indígenas femeninos pone en tensión esa matriz. Como muestra el caso de Andrea Charole, acceder al poder no garantiza que se pueda ejercer con los códigos propios de la identidad cultural. Sus propuestas legislativas, su manera de hablar, su uso de la lengua qom, su enfoque en la salud emocional y la justicia comunitaria, fueron percibidos muchas veces como ajenos a la lógica del sistema institucional. Esta tensión revela un conflicto profundo entre poder formal y legitimidad comunitaria.

Desde una perspectiva jurídica, esta situación interpela el principio de igualdad sustantiva: no basta con permitir el acceso si no se garantiza el ejercicio pleno. Y ese ejercicio requiere una institucionalidad permeable, capaz de incorporar otras formas de autoridad, de representación y de agenda política. La ley, para ser transformadora, debe ser interpretada desde el territorio, y no sólo desde los códigos institucionales tradicionales

##### 5. Tensiones en la implementación judicial

Un aspecto especialmente delicado es la aplicación judicial de las normas que reconocen derechos indígenas. La Ley 6750, que permite la resolución de conflictos penales a través de mecanismos comunitarios, es un ejemplo concreto de pluralismo jurídico. No obstante, su uso ha sido escaso, discrecional y muchas veces desconocido por el propio personal judicial.

El problema aquí no es la norma en sí, sino su implementación. Sin reglamentaciones claras, sin capacitaciones interculturales obligatorias, sin protocolos consensuados con las comunidades, la ley queda relegada al plano de la excepción. No se configura como política de justicia indígena, sino como margen tolerado.

Esta situación vuelve a poner en evidencia que la presencia de un derecho escrito no implica su operatividad. Su eficacia depende de estructuras institucionales preparadas para aplicarlo, de sujetos políticos que lo impulsen, y de mecanismos de control que aseguren su cumplimiento. El derecho puede ser habilitante, pero sólo si existe un ecosistema institucional que lo traduzca en actos concretos.

## 6. Transformaciones desde dentro del derecho

A pesar de estas tensiones, el análisis realizado muestra que el derecho no debe ser descartado como herramienta política. Muy por el contrario: la experiencia de Andrea Charole demuestra que es posible disputar sentido desde dentro de la legalidad. Sus proyectos legislativos, su rol como diputada, su intento de reforma del IDACH, su defensa del uso de la lengua qom en espacios institucionales, son ejemplos de cómo una mujer indígena puede reconfigurar los límites del discurso normativo.

Este tipo de liderazgo no solo visibiliza, también transforma. Desde una banca legislativa, Charole propuso leyes para garantizar el cupo femenino indígena, la reparación económica en casos de femicidios en comunidades, y la incorporación de la interculturalidad en la educación emocional. Estas iniciativas no siempre fueron aprobadas, pero marcaron un antes y un después en la discusión política chaqueña.

Aquí el derecho no aparece como obstáculo, sino como espacio de intervención. No como solución mágica, pero sí como campo posible de disputa, resignificación y producción de nuevos sentidos jurídicos. Lo importante es que ese derecho se articule con legitimidad territorial, capacidad técnica y voluntad colectiva.

## 7. Sentido político del derecho

El recorrido de esta investigación permite comprender que el derecho, en contextos de desigualdad estructural, cumple un rol ambivalente: puede ser escudo o mordaza, instrumento o límite, puerta de entrada o barrera simbólica. Su función dependerá de quién lo interprete, quién lo ejerza, y en qué condiciones se implemente.

En el Chaco, las leyes que reconocen derechos indígenas han permitido visibilizar demandas, crear instituciones, sancionar principios. Pero aún no han logrado consolidar una lógica estatal verdaderamente intercultural. La presencia de liderazgos como el de Andrea Charole señala un horizonte posible: uno en el que el derecho se pone en movimiento, se activa desde abajo, y deja de ser una promesa formal para convertirse en herramienta concreta de redistribución de poder.

Por ello, el desafío ya no es solo tener leyes, sino garantizar que esas leyes sean aplicables, exigibles, justas y adaptadas a la realidad de quienes históricamente fueron excluidos de su diseño. El derecho, para ser transformador, debe dejar de ser una estructura cerrada y volverse un lenguaje compartido. Y ese proceso —como lo ha demostrado este caso— empieza, pero no termina, con la ley.

## CONCLUSIONES

El presente trabajo ha permitido analizar, desde una perspectiva jurídica situada en la provincia del Chaco, las barreras que enfrentan las mujeres indígenas en su acceso al poder estatal. A partir del estudio del marco normativo vigente, de datos empíricos y de la trayectoria de Andrea Charole como caso testigo, se constata que la existencia de legislación favorable no ha sido suficiente para garantizar condiciones reales de participación.

La legislación chaqueña —conformada por normas como la Ley 562-W (IDACH), la Ley 1848-W (lenguas indígenas), la Ley 6.329 (educación inclusiva), entre otras— constituye un avance en términos de reconocimiento. Sin embargo, presenta una implementación deficitaria, ausencia de reglamentaciones específicas, escaso control institucional y resistencia en los espacios donde se toman decisiones relevantes. Esto configura una brecha entre la legalidad formal y la ciudadanía sustantiva.

El caso Charole ilustra cómo incluso una persona que reúne legitimidad comunitaria, formación profesional y representación democrática puede enfrentar

mecanismos informales de exclusión. Lo jurídico, entonces, debe analizarse no como un mero sistema de normas, sino como un campo condicionado por factores sociales, culturales y políticos. Las leyes permiten el acceso, pero no garantizan la permanencia, ni aseguran el ejercicio pleno del poder institucional.

Desde esta perspectiva, la inclusión política de mujeres indígenas no debe agotarse en el reconocimiento simbólico ni en la ocupación numérica de cargos. Requiere, además, una lectura crítica del derecho vigente, reformas institucionales orientadas a la eficacia, y dispositivos que habiliten formas concretas de participación y decisión. El derecho debe operar como una plataforma accesible, no como un laberinto burocrático.

El desafío para el sistema jurídico chaqueño es claro: debe pasar del reconocimiento normativo a la garantía efectiva. Esto implica un compromiso activo de los tres poderes del Estado, del sistema educativo y de las instituciones partidarias. La participación de mujeres indígenas con poder real no es un asunto simbólico ni meramente cultural: es una cuestión de derecho constitucional, de justicia institucional y de legitimidad democrática.

## RECOMENDACIONES

En función de los hallazgos desarrollados, se proponen las siguientes medidas, todas viables dentro del orden jurídico provincial:

1. Reforma del estatuto del IDACH

Incluir la obligatoriedad de alternancia de género en su presidencia y la creación de órganos de control comunitario. Incorporar de manera explícita la representación femenina en la estructura del organismo.

2. Reglamentación operativa de la Ley 1848-W

Establecer el uso institucional efectivo de lenguas indígenas en actos públicos, oficinas estatales y servicios esenciales. Incorporar intérpretes bilingües en ámbitos judiciales y administrativos.

3. Actualización del régimen de ingreso a la función pública

Incorporar mecanismos de acción afirmativa para mujeres indígenas, reconociendo trayectorias comunitarias como equivalentes válidos para acreditar idoneidad, conforme a principios de equidad sustantiva.

4. Implementación efectiva de la Ley 6750

Elaborar protocolos para aplicar el derecho consuetudinario en el proceso penal, con participación directa de autoridades indígenas. Establecer instancias de formación obligatoria para operadores judiciales.

5. Creación de un Observatorio Provincial de Participación Indígena

Encargado de sistematizar datos, evaluar políticas públicas y monitorear el cumplimiento de las leyes que garantizan derechos a los pueblos originarios, con especial énfasis en la participación política femenina.

6. Capacitación obligatoria en derecho indígena y pluralismo jurídico

Dirigida a funcionarios públicos, legisladores, docentes, y personal judicial. Debe incluir nociones básicas de interculturalidad, lenguas originarias, y derechos colectivos, según lo previsto en el art. 75 inc. 17 CN y el art. 37 CPCh.

7. Diseño de un programa provincial de formación política intercultural

Con perspectiva jurídica y territorial, orientado a fortalecer las capacidades institucionales de mujeres indígenas con vocación de liderazgo. Articulado con universidades, IDACH y gobiernos locales.

Estas recomendaciones no constituyen una agenda utópica, sino un conjunto de medidas aplicables en el marco del derecho vigente. Su implementación permitiría transitar del reconocimiento a la garantía, de la igualdad formal a la equidad institucional. Para ello, no basta con legislar: es necesario activar los dispositivos que el mismo derecho provee para lograr transformaciones reales.

## REFERENCIAS

Andrea Charole. (2025). Entrevista personal realizada el 8 de mayo de 2025 en Juan José Castelli, Chaco. Testimonio registrado y transcripto con consentimiento informado.

Constitución de la Provincia del Chaco. (1995). Constitución reformada de la Provincia del Chaco. Recuperada de <https://www.legislaturachaco.gov.ar>

Crenshaw, K. (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241–1299.

Instituto del Aborigen Chaqueño (IDACH). (2023). Memorias institucionales 2011–2022. Juan José Castelli: IDACH.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 – Resultados definitivos: Provincia del Chaco. Buenos Aires: INDEC. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar>

Ley 562-W de la Provincia del Chaco. (1987). Creación del Instituto del Aborigen Chaqueño (IDACH). Boletín Oficial de la Provincia del Chaco.

Ley 1848-W de la Provincia del Chaco. (2010). Reconocimiento oficial de lenguas indígenas en el ámbito educativo chaqueño. Boletín Oficial de la Provincia del Chaco.

Ley 6.329 de la Provincia del Chaco. (2009). Educación inclusiva con prioridad para pueblos originarios. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología del Chaco.

Ley 6.589 de la Provincia del Chaco. (2010). Derechos culturales y promoción de la identidad indígena. Instituto de Cultura del Chaco.

Ley 6750 de la Provincia del Chaco. (2012). Incorporación del derecho consuetudinario indígena en mecanismos de resolución penal alternativa. Poder Judicial del Chaco.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG). (2020). Participación política de mujeres indígenas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://oig.cepal.org>

Segato, R. L. (2007). La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Stavenhagen, R. (2006). Los pueblos indígenas y sus derechos. México: UNESCO.

UNICEF Argentina. (2022). Niñez indígena en el norte argentino: desafíos y oportunidades. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Yrigoyen Fajardo, R. (2011). Estado plurinacional e interculturalidad jurídica en América Latina. *Revista Iberoamericana de Derecho*, 12(2), 45–68.