

Las reformas de paridad y sus efectos en las elecciones municipales en Oaxaca

Jorge Hernández-Díaz¹

Estefanía Castillo Balderas²

Resumen

La participación política de las mujeres en los cargos de gobierno ha planteado un desafío, que se acentuó tras la reforma electoral de 2014 con la introducción del principio de paridad vertical y horizontal. Este trabajo analiza las implicaciones de la reforma en el estado de Oaxaca, en donde 417 municipios se rigen bajo normas y mecanismos comunitarios que definen la integración del gobierno local y en los 153 restantes que se rigen bajo el sistema de partidos políticos. Con este propósito, examinamos la composición de los cabildos en las elecciones municipales de 2000 a 2018 y documentamos las tensiones que surgen en el marco de las políticas del reconocimiento en la entidad. A partir de los testimonios de las mujeres que han incursionado en los cargos de gobierno, mostramos las disputas al interior de las comunidades para la integración paritaria de los cabildos municipales y la intervención del órgano electoral local en la resolución de las mismas.

Introducción

El estado de Oaxaca, en el sur de México, se ha convertido en los últimos años en un lugar privilegiado para estudiar y analizar las implicaciones de la implementación de lo que se han caracterizado como políticas del reconocimiento (Tully, 1995; Anaya, 2006), ya que es una entidad en la que se ha aprobado un corpus importante de normas encaminado a la protección y reconocimiento legal de la diversidad cultural. En esta entidad se han concretado las leyes impulsadas a nivel nacional que reconocen los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación. Como una consecuencia de esa iniciativa, entre otras cosas, coexisten en el estado dos procedimientos legales para designar a las autoridades municipales: el de competencia partidista y los sistemas normativos internos (también conocidos como los usos

¹ Doctor en Antropología, profesor-investigador del Instituto de investigaciones sociológicas de la UABJO. Líneas de investigación: políticas del reconocimiento en Oaxaca, género y ciudadanía, jorgehd00@gmail.com.

² Maestra en Estudios Culturales, ayudante de investigación en el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO. Líneas de investigación: políticas del reconocimiento en Oaxaca, migración oaxaqueña, castillo_b30@yahoo.com.mx.

y costumbres o normas consuetudinarias). La división es una consecuencia de que en Oaxaca existen por lo menos dos grandes referentes doctrinarios para la organización política local que han dado lugar tanto práctica como normativamente a dos sistemas electorales: el de la visión liberal de la democracia con raíces occidentales y el de las normas consuetudinarias que reclaman una especificidad debida a su origen indígena.

En los municipios que se rigen por normas comunitarias las reglas de la representación y requisitos para la participación política y el acceso al poder local son muy variadas, algunas de ellas son muy parecidas a las sancionadas para las elecciones bajo el sistema de competencia partidista, pero otras son diferentes, y hasta opuestas, a los que establece la democracia liberal. La definición del ámbito de quienes pueden participar en las decisiones políticas del municipio, y que dan sentido a la construcción identitaria local tiene en esas localidades contenidos diferentes al de las normas estrictamente democráticas; las condiciones para pertenencia son distintas a las liberales y por eso se han dado en llamar ciudadanías comunitarias (Hernández Díaz, 2007).

En Oaxaca, lo que oficialmente se reconoce como Sistemas Normativos Internos (SNI) son múltiples procedimientos comunitarios de designación de autoridades locales: se trata de formas que coexistían dentro con el sistema de competencia partidista, y fueron reconocidos legalmente como formas específicas en 1995 por medio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO). Con el reconocimiento, se abrió la puerta al discurso reivindicatorio de dicho sistema de elección defendido tanto por las organizaciones e intelectuales indígenas como por sus aliados no-indígenas. Tal acontecimiento ha sido ampliamente valorado como una conquista de las demandas indígenas, pero también ha dado lugar una polémica ya que su aplicación en algunos municipios se ha usado para justificar la exclusión de diversos sectores de la población, entre los que se encuentra el de las mujeres. Si bien la nueva reglamentación federal obliga a que haya paridad en la conformación de los ayuntamientos, en general, y en Oaxaca en particular, en los hechos la implementación de la norma encuentra resistencias sociales.

La participación política de las mujeres en los sistemas normativos internos.

Según la teoría, el Estado democrático debe ser garante de todos los derechos civiles, políticos y sociales, que asegure que cada integrante de la sociedad se considere un miembro pleno, capaz de participar y disfrutar de la vida en común, según la visión liberal requiere de

un Estado que considere a todos sus ciudadanos como iguales frente a la ley. Sin embargo, al interior de los Estados existen colectividades con distintas formas de ser que no concuerdan con la propuesta cultural del Estado que las contiene, es también el caso de las mujeres. Así para que las mujeres accedan a una ciudadanía plena sería necesaria una justicia de género en que, al igual que con otros grupos diferenciados, se contemple el reconocimiento a la diferencia sin renunciar a la demanda de un tratamiento equitativo, no necesariamente igualitario.

Para seguir adelante es necesario pensar qué es la participación política. Se ha dicho que ésta es “una actividad práctica y reflexiva de reproducción y transformación de la realidad social, al mismo tiempo que desarrolla la identidad colectiva y la capacidad de autogestión del actor o sujeto social” (Serra Vázquez; 2003). La gente participa políticamente porque quiere ver satisfecha una necesidad y por ello plantea demandas; Lucia Álvarez (1997) al abordar este proceso señala dos aspectos de sociedad que inciden en la participación: 1). Un plano reivindicativo, como una actividad mediadora entre necesidades y aspiraciones, en donde la demanda de soluciones a problemas colectivos es el motor; y 2) un plano interventor; que consiste en tomar parte en las decisiones (Álvarez, 1997:27). Aspecto que también destaca Nuria Cunill (1991) al señalar a la participación como la intervención de las personas en actividades públicas en tanto portadoras de intereses sociales. De esta manera “la participación política provee el mecanismo por el cual los ciudadanos pueden comunicar información sobre sus interés, preferencias y necesidades para generar presión esperando obtener respuestas, en sí, sería una actividad que pretende afectar directa o indirectamente la acción gubernamental” (Arzaluz, 2004: 169), con relación a políticas públicas o asuntos en que estén involucrados e intervengan las acciones del gobierno.

La participación política tiene distintas aristas, distintas modalidades, pero en general hace referencia a un fenómeno que involucra a los diferentes sectores de la sociedad y que expresa intereses, necesidades, posicionamientos e interpela las acciones del Estado y a los gobiernos en sus diferentes niveles, con el propósito de influir en la toma de decisiones en los asuntos de interés público. Por ello, la participación política, como acceso al poder y toma de decisiones hace referencia a los cargos de elección popular, así como, en general, a puestos de dirección y toma de decisiones en la administración pública en todos los niveles.

Con estos antecedentes, en este trabajo nos referimos a dos formas básicas de participación: en primer lugar, la que genera la toma de decisiones por parte de la población en asuntos de interés general y, en segundo lugar, las prácticas sociales y políticas que se producen en agrupaciones que están involucradas en actividades sociales con intereses específicos relativos a necesidades de un sector particular como son las mujeres. Para ello, nos abocaremos al análisis de los testimonios de las mujeres respecto de la participación política tras las reformas que incorporan el principio de paridad, restringiendo este ámbito a aquellas prácticas que representan una respuesta al contexto político desigual entre hombres y mujeres, considerando que, si bien la participación no se reduce al ámbito institucional y al electoral, en este caso ese será el ámbito privilegiado de la discusión.

El reconocimiento de las normas locales como mecanismos legítimos para elegir autoridades locales fue aclamado como un caso excepcional en el país. Para las comunidades indígenas el reconocimiento de sus normas y la forma en que ejercen la autoridad es una importante contribución política porque la existencia del marco jurídico garantiza la gestión de los asuntos comunes a nivel local y estatal como una determinación interna y comunitaria. Además, ese marco legal, provee elementos para continuar la discusión en torno a la autonomía, los alcances de esta y ampliación de los derechos colectivos en torno al territorio, la participación de las mujeres y otros temas importantes para las organizaciones indígenas y sus aliados

En cuanto a las localidades se refiere, sus efectos son variados y controvertidos; aunque las implicaciones de tal reconocimiento pudieran abarcar otras dimensiones de la realidad social de las poblaciones de Oaxaca, y aunque para algunos es la forma más democrática de realizar la elección de autoridades municipales, el resultado ha sido contradictorio. Uno de los reproches más generalizados hacia el ejercicio de estas normas es el que señalaba Velásquez hace dos décadas como “un sistema que inhibe el ejercicio del derecho al voto de la mujer en la elección de autoridades municipales” (Velásquez Cepeda: 2000: 228). Históricamente las mujeres no participaban en absoluto en el proceso de elección en un buen número de municipios; en otros casos, las mujeres participaban, pero no eran electas, sólo votaban. En estos municipios se observaba una gama de situaciones que iban de la plena participación a la exclusión total de las mujeres en la toma de decisiones locales, dependiendo también de la manera en que se conceptúe, en cada municipio, a la ciudadanía

comunitaria. Sin embargo, confirmar una cifra exacta de aquellos casos en los que las mujeres eran excluidas es siempre controvertible, pues la situación cambia de periodo en periodo y aunque la tendencia es progresiva también se han observado retrocesos (Hernández Díaz y Zarate, 2007), así como cambios acelerados en la legislación en materia de derechos políticos de las mujeres.

Velásquez (2003) identificó que las mujeres participaban bajo cinco circunstancias: cuando sus esposos son nombrados para algún cargo se considera que las mujeres acompañan y ayudan a cumplir con los compromisos asignados por la comunidad; cuando los cargos cívicos implican atención a la salud, educación, administración entre otras, la tercera corresponde a la vida festiva y ritual, la cuarta correspondería a un ámbito extracomunitario como las organizaciones productivas y sociales (Maldonado y Artia, 2004), finalmente la quinta correspondería a los cargos del gobierno municipal.

Pero muchas veces, las mujeres que accedían a cargos de representación lo hacían por vías extracomunitarias o bien inéditas. En algunos casos son apoyadas por algún partido político, organización social, u organización sindical, aunque legalmente se ha prohibido a estas organizaciones intervenir en los municipios que se rigen bajo normas internas. En otros casos, las mujeres suplen a sus familiares varones, de igual forma la migración ha obligado a que en las comunidades se integre a las mujeres en los cargos administrativos como tesoreras o secretarías dadas las ausencias prolongadas de los hombres.

A partir de un estudio en 19 municipios, Vásquez (2011b) identificó cuatro formas de discriminación incluso en aquellas comunidades en donde las mujeres participaban en el sistema de cargos: la primera forma de discriminación consistía en la asignación de cargos que están en la base de la pirámide como los comités del agua potable, educativos, de salud, limpieza entre otros, en este sentido las mujeres “apoyan” en el trabajo comunitario, pero no toman decisiones. La segunda forma de discriminación se refiere a la asociación entre roles de género y cargos asignados, por ejemplo, las mujeres sólo desempeñan cargos que coinciden con estereotipos basados en su condición de género como los comités de padres de familia, son secretarías y tesoreras porque saben administrar, o si llegan a ser regidoras de hacienda es por la misma razón. En las comunidades donde las mujeres fungen como “topiles”, que es un cargo de vigilancia, a ellas se les asignan labores de limpieza de las oficinas del Ayuntamiento. La tercera forma de discriminación es que la participación en los

cargos está condicionado al estatus civil de las mujeres. La cuarta forma de discriminación consiste en que las mujeres no son requeridas en los cargos ni en la toma de decisiones.

Tabla 1	
Voto pasivo en municipios de SNI.	
Mujeres	
Disposiciones respecto al voto pasivo de las mujeres	Número de municipios
Son votadas	276
No son votadas	129
Voto condicionado	12
Total	417

Tabla 2	
Voto activo en municipios de SNI.	
Mujeres	
Disposiciones respecto al voto pasivo de las mujeres	Número de municipios
Pueden votar	388
Pueden votar de forma condicionada	1
No votan	28
Total	417

Fuente: Retomado de Hernández-Díaz, Jorge, 2018.

Pero la participación de las mujeres también se manifiesta en las asambleas comunitarias, aunque incluso ese espacio está reservado para los varones. De esta forma se considera que las mujeres pueden ejercer voto pasivo o activo, en el primer caso pueden ser votadas y en el segundo caso pueden votar únicamente. En 276 municipios las mujeres pueden ser votadas, en 129 no pueden ser votadas y en 12 municipios su participación está condicionada al cargo, por ejemplo, sólo pueden ocupar como cargo máximo la sindicatura, en otros casos sólo pueden ser suplentes o sólo regidoras (Bustillo, 2016a: 89). Mientras que en 388 municipios de los 417 de sistemas normativos internos las mujeres pueden votar, en 28 no votan (Bustillo, 2016a:97).

Aunque la participación política de las mujeres no se reduce al desempeño de los cargos municipales, es claro que en el entramado comunitario enfrentan una serie de dificultades para el ejercicio de sus derechos políticos y esto se manifiesta en las cifras que muestran un mayor número de hombres en la composición de los Ayuntamientos.

La distancia entre lo que establece la Constitución Política del país —respecto de la igualdad de los ciudadanos para desempeñar cargos de representación popular— así como el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (CIPEEO) —donde se decretan disposiciones sobre la participación de la mujer en la política— y lo que sucede (en ambos sistemas) es hipotéticamente abismal.

Se supone que en el régimen de normas comunitarias los asuntos privados están subsumidos por los colectivos; precisamente ha sido la teoría política liberal la que ha hecho ver la distinción/separación entre lo que es el carácter y competencia pública, y lo que es de interés y resguardo privado, para garantizar la libertad individual frente al Estado; sin embargo, en las localidades que están catalogadas dentro del régimen de normas consuetudinarias, tal principio funciona como un mecanismo de exclusión en el que se acentúa la diferenciación entre lo privado y lo doméstico (Massolo, 1994:16). Este es un dilema que se enfrenta en la participación de las mujeres, ya que quedan formalmente relegadas porque así lo demanda el interés comunitario, el cual obliga a las esposas a asumir, además de las responsabilidades domésticas, la obligación de la manutención familiar mientras el esposo presta un servicio comunitario; entonces, ¿cómo construyen y ejercen las mujeres su ciudadanía en estos contextos?

La ausencia de varones en los municipios ya sea porque son inmigrantes y las mujeres solteras, implica obligaciones y responsabilidades para ellas, sobre todo cuando viven en una comunidad que se rigen por el sistema de usos y costumbres, o porque en el caso de los otros municipios, donde se rigen por el sistema de partidos políticos, se despierta en ellas el interés que la labor comunitaria o las responsabilidades que pueda significar ser la esposa del presidente municipal. El crecimiento de los hogares con jefatura femenina también incide en el crecimiento de la participación de las mujeres en los esquemas de gobierno (Velásquez Cepeda: 2000: 228). En suma, la experiencia de las mujeres, así como la construcción de su ciudadanía está estrechamente vinculada con su participación en las manifestaciones, negociaciones y grupos de presión, entablando así relaciones de fuerza con los varones.

El nivel de escolaridad no es una determinante, aunque sí es relevante para alcanzar la presidencia. En las comunidades rurales, también actúan otros elementos para que una persona sea considerada ciudadana de la comunidad; por ejemplo, sus características personales y su historial de servicio. Sin embargo, las relaciones con grupos poderosos dentro de la comunidad indispensables para que las mujeres puedan llegar a la presidencia (esto aplicado en términos generales para todos los casos). Además, las mujeres poseen un capital político previo al incursionar en los sistemas normativos internos a través de su participación en organizaciones sociales (Vásquez García, 2011a).

Lo anterior ha hecho posible, que en espacios donde se eligen autoridades por el sistema de normas consuetudinarias también se hayan realizado transformaciones de fondo: hablamos de los municipios rurales del Estado de Oaxaca, donde la estructura social se ha visto modificada y, al paso de los años, sus integrantes se han ido adaptando a los cambios originados por los medios de comunicación, la experiencia migratoria, los cambios en la política nacional y la educación formal.

Las mujeres y la integración de los cabildos municipales antes de las reformas de paridad.

En el régimen de partidos políticos el avance ha sido lento, no obstante, las disposiciones de los órganos electorales también han tenido un impacto. En 1997, nueve mujeres se encontraban gobernando los municipios oaxaqueños. Los datos que aquí encontramos complementan otros análisis para fundamentar en qué medida estas disposiciones han contribuido para que la participación de las mujeres oaxaqueñas haya sido posible y tengan la posibilidad de competir en el campo político. Sin embargo, tampoco se pueden ignorar estas cifras ya que tales hechos eran escasos, no en balde se presentan como casos ejemplares; así sucedió en 1984 con Perla Rojas Narváez, quien ganó la presidencia municipal en Juquila, convirtiéndose en la primera mujer que llegaba a ser edil en territorio oaxaqueño; otro ejemplo es el de Emilia Ruiz López, una profesora bilingüe, quien gana el Ayuntamiento en Tataltepec de Valdés en 1987.

En Oaxaca, en 1999 fueron seis municipios por el régimen de partidos y cuatro por el de Usos y costumbres gobernados por mujeres. Las presidentas electas por competencia partidista eran todas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuatro en el distrito de Juchitán: en Asunción Ixtaltepec; San Francisco Ixhuatan; Santiago Niltepec (1999-2001) y en Santo Domingo Zanatepec. Una en Acatlán de Pérez Figueroa, en el distrito de Tuxtepec (IEE, 2000). La participación de las mujeres era ínfima, sólo el 0.87% del total de los municipios estaba gobernado por mujeres en el año 2000. La distinción entre los municipios de normas consuetudinarias y el de competencia partidista es reveladora. Mientras por partidos políticos las mujeres lograron gobernar en el 3.28 por ciento de los municipios en disputa, por normas consuetudinarias sólo lo hicieron en el 1.2% ese mismo año.

En las elecciones de 2001 nuevamente son electas 10 presidentas municipales, esta vez cuatro por el sistema de competencia partidista. En esa ocasión los partidos políticos

habían inscrito a 22 mujeres para la competencia, seis fueron las mujeres que accedieron al poder municipal por vía de las normas consuetudinarias: Santa Catarina Lachatao; San Pedro Molinos, San Agustín Tlacotepec, Santiago Yolomecatl y San Pedro y San Pablo Tequixtepec y Monjas. En cambio, Villa Alta, donde también la gestión es de un año, en el año 2002 tuvo como presidenta a una mujer. Por el sistema de partidos políticos 22 mujeres compitieron para presidentas municipales, en el 1.85 por ciento de las 407 planillas registradas por los principales partidos políticos existentes en Oaxaca; de ellas, 4 ganaron las elecciones. Como resultado del proceso electoral de 2001, 10 municipios serían gobernados por mujeres: 6 de usos y costumbres —el 1.4 por ciento— y 4 de partidos políticos, el 2.6 por ciento. Por diversos conflictos políticos, tres de ellas dejaron el cargo.

En los comicios de 2004 son electas como presidentas municipales ocho mujeres. Esta vez sólo una es nombrada por el sistema de normas consuetudinarias, en la región mixteca, en la comunidad de San Pedro Yucunama. Por el régimen de competencia partidista resultan siete. En la región de la Costa fueron electas en San Juan Cacahuatpec; en Santa María Huazolotitlán; en San Pedro Pochutla, en la región del Istmo; en Santiago Astata; en Salina Cruz. En Santa María Camotlán, en la región de la Mixteca, en San Pablo Huitzo, en la región de los Valles Centrales.

En 2007, 32 mujeres fueron registradas para competir por la primera concejalía en sus municipios, de un total de 545 candidatos registrados por nueve partidos políticos ante el entonces Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO); esto significaba que sólo el 5.8 por ciento de las planillas incluían a una mujer como primer concejal. Al final, 12 mujeres gobernaron en los municipios de la entidad; tres por el sistema de normas consuetudinarias Y nueve por el régimen de competencia partidista (Zafra, 2009: 67-70).

Es importante notar que las condiciones no eran diferentes antes de que se aprobara el libro IV del CIPPEO, —en el que se reconoció el derecho al autogobierno de las comunidades indígenas—, y se incluyera la proscripción de los partidos políticos en las elecciones municipales de aquellos municipios incluidos en el catálogo de normas consuetudinarias. El panorama de las elecciones municipales de 2018 dejó como resultado la elección de 48 mujeres por el régimen de partidos políticos. Es decir, que el 31% de los 153 municipios serán gobernados por mujeres en el periodo que inicia el 1º de enero de 2019.

Las reformas para la integración paritaria del gobierno municipal en los sistemas normativos internos.

En 2008, el Congreso del estado de Oaxaca aprobó diversas reformas en materia electoral al artículo 25, en el que se sostenía que la ley protegería y propiciaría las prácticas democráticas en la entidad, concretamente la reforma establecía mecanismos para la participación de las mujeres en los procesos electorales y del derecho de las mujeres a votar y ser votadas. Según Worthen (2015a) esta modificación fue resultado de la atención mediática y el informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el caso de Eufrosina Cruz, originaria de la comunidad de Santa María Quiegolani.

Después de la exposición mediática del caso de la hoy diputada, sobrevinieron una serie de modificaciones, la del 2008 impactó directamente en las elecciones de 2010. En 2009 el entonces Instituto Estatal Electoral envió una carta para informar a las autoridades municipales la prerrogativa de integrar mujeres a los cargos de representación y de respetar el derecho al voto de estas (Worthen, 2015a). Las respuestas de las comunidades fueron diversas, iban desde la negativa de las mujeres a participar, pasando por crear regidurías para que las mujeres pudieran integrarse al cabildo municipal.

En este contexto de modificaciones al marco legal, además de reconocer la diversificación en los sistemas de elección, se ha buscado desarrollar la participación de las mujeres como parte del ejercicio de sus derechos políticos. En el año 2012 se reforma el artículo 255, apartado 2 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca que garantiza la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete la Constitución Federal, la Constitución Estatal y la Soberanía del Estado (CIILCEO, 2012).

Para el año 2016 existían todavía 29 comunidades oaxaqueñas regidas por Sistemas Normativos Internos en los que las mujeres tenían nula participación política, aun cuando en los 388 municipios restantes la participación se presenta en distintas modalidades, participando plenamente, siendo ciudadanas las solteras y viudas, ejerciendo solo el voto, siendo votadas en cargos públicos específicos, etc.

En varias localidades recientemente han empezado a participar tras la obligación interpuesta en 2015 por parte del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO). Después del proceso electoral 2016, y tras cuatro años de haberse

modificado el CIPEEO en el estado de Oaxaca. Existen todavía municipios, regidos por sistemas normativos internos, que se niegan a incluir dentro de la toma de decisiones a las mujeres, partiendo de justificaciones culturales y de autodeterminación.

Dos visiones de los derechos políticos de las mujeres: tensiones entre la visión estatal y las comunidades indígenas.

Una de las cuestiones centrales, es que según cifras del IEEPCO, existen 29 municipios que por ningún motivo ni circunstancia han permitido la participación de la mujer en la vida política. ¿Qué está sucediendo en estos casos?, ¿Que sitúa a estas comunidades en dicho contexto y cuál es su argumento?, ¿Qué acciones o medidas están tomando las instituciones públicas estatales correspondientes? Es cierto que se reconoce el papel de las mujeres en la comunidad, pero en un sentido secundario puesto que son las compañeras de quien genera el mérito, generalmente se reconoce al jefe de familia como el tomador de decisiones en el hogar. Para las mujeres la desinformación y el desconocimiento de lo que son sus derechos, el escaso o inexistente acceso a educación, además de acciones costumbristas que las confinan al hogar, les impide ejercer poder de decisión o la expresión de sus opiniones (Massolo, 2003).

La comunalidad ha sido el argumento para justificar estas medidas, reconociéndolo como la solidaridad y apoyo del colectivo, puesto que al convivir y compartir un territorio también lo hacen de una historia y una filosofía comunitaria asociada con la fiesta, el goce comunal, los cargos y la ayuda mutua (Martínez Luna, 1995). Se llega a objetar que el bienestar de la comunidad depende del papel que cada individuo ejerce y que las condiciones biológicas, específicamente las sexuales limitan a las mujeres a la hora de fungir como sindico, como presidentas, pero si pueden realizar actividades colectivas a favor de la comunidad que en su mayoría no son reconocidas en el sistema de cargos como los comités escolares, de padres de familia, centro de salud, agua potable, responsables de la cocina comunitaria, comité del DIF, comité de la iglesia y comité de festejos (IEEPCO, 2016). Esto pone de manifiesto el escenario de desigualdad dentro de las costumbres y normas indígenas que de acuerdo con algunos autores son el reflejo de valores patriarcales predominantes (Molineux y Razavi, 2002; Baitenmann, Chenaut y Varley, 2007). De acuerdo con el IEEPCO es necesario reconocer el trabajo y actividades que las mujeres realizan dentro de

las comunidades indígenas, y garantizar su derecho a ser propuestas a cargos de elección popular (IEEPCO, 2016).

Frente a las normas comunitarias que delimitan los espacios para la participación de las mujeres, los tribunales electorales han generado la jurisprudencia que apoya o sustenta el reclamo de grupos exclusivos, en este caso el de las mujeres (Bustillo, 2016b). Una de las características de la jurisprudencia en materia de derechos políticos de las mujeres, es la transversalidad, pues pretende integrar, coordinar y comunicar interdepartamentalmente, con la idea de proponer objetivos compartidos que no son propios de ningún ámbito de la organización sino generales y que trata de incidir en otros temas públicos.

Es ahí donde aparece la disputa entre algunas comunidades y las instituciones estatales, al ejercer acciones incompatibles, por un lado, las primeras que quieren seguir manteniendo sus procesos electivos como hasta ahora lo han hecho, y las segundas quienes pretenden concretar las condiciones de igualdad que la ley exige.

Los efectos de la implementación de las reformas que se basan en el principio de paridad generan tensiones y contradicciones. Al mismo tiempo movilizan discursos comunitarios, creados por las mujeres indígenas, o bien análisis desde la academia que abogan ya sea por un feminismo de la igualdad o bien por un feminismo comunitario, indígena entre otros. Por ejemplo, algunos estudios han mostrado cómo las mujeres han rechazado las disposiciones de las instituciones electorales que promueven y mandatan que se garanticen los derechos político-electorales y retoman los elementos de la comunalidad para posicionarse también como defensoras de los derechos colectivos (Worthen, 2015a). Pero en otros casos las mujeres rechazan los cargos porque no se reconocen con las capacidades y conocimientos suficientes para desempeñar las funciones del gobierno municipal:

Cuando me nombraron estaba muy preocupada y dije:—¿Qué voy a hacer?, ¿qué vamos a hacer?, ¿cómo se va a trabajar en la regiduría—... Finalmente aceptamos el cargo, tomamos posesión el 1º de enero, ahí pues tenemos que aprender a convivir en el cabildo con los hombres, el respeto... Bueno el primero día, no sabíamos ni qué hacer, nos veíamos mi compañera y yo,... nosotras no sabíamos ni qué decir, pero con el apoyo del síndico nos sacó adelante, nos dice algo muy chistoso,—señoritas, ustedes están aquí y son autoridades municipales—y dice mi compañera,—no lo puedo creer, estoy aquí sentada—, y nos dice el síndico,—pero así debe de ser por algo las eligió el pueblo y le vamos a echar muchas ganas— Y así es como estamos aprendiendo poco a poco, (Roberta Martínez, regidora, Teotitlán del Valle, Seminario los aprendizajes y retos para una democracia paritaria, Oaxaca, 2017).

No obstante, asumir que las mujeres actúan lo político desde diversos espacios y coordinadas pueden llegar a colocar el interés comunitario sobre al individual, también recrea las relaciones comunitarias bajo el principio de complementariedad, de la inseparable armonía entre la tierra y el trabajo familiar (Regino, 2000). Sin embargo, la división del trabajo continúa asociada a roles de género y a la minusvaloración del trabajo femenino en la familia y en la comunidad (Aquino, 2013:15), de ahí que el papel de las mujeres sea complementario. La representación de acompañantes las deja en segundo plano, así su forma de participación y representación carece de legitimidad (Paredes, 2008:8).

Otros casos han mostrado, como el discurso de la inclusión y la tutela del Estado respecto a ello, ha establecido un argumento que diversos actores despliegan en búsqueda de intereses de otro orden y utilizan a las mujeres para subvertir los resultados de las asambleas comunitarias como se analizará más adelante.

Además de que las mujeres indígenas son tuteladas por el Estado, que ve en ellas un grupo homogéneo y fundamentalmente se les esencializa a partir de su condición de género y étnica. En un Seminario en el que se discutieron los claroscuros de la política paritaria y su implementación en los sistemas normativos internos, organizado por el IEEPCO, se escucharon una serie de argumentos de los consejeros electorales locales y federales que hicieron énfasis en el carácter bondadoso, honesto, recto e incorruptible de las mujeres, y por esas mismas características, sostenían algunos de los ponentes, pueden ser mejores gobernantes. En otros momentos se escuchó a una mujer recién nombrada de forma inédita en su comunidad como regidora, disculparse por hablar en zapoteco, su lengua materna. Muchas de las mujeres acudieron con los trajes tradicionales de sus comunidades y desplegaron en ese evento elementos identitarios que reiteraban su condición de indígenas, aunque las diferencias eran notables cuando exponían su historia de vida y hablaban sobre su carrera política. Algunas eran profesionistas y habían movilizadose ese recurso para integrarse a los cargos, en otros testimonios se hizo evidente que llegaron a ocupar los cargos de gobierno en sustitución de esposos, hermanos y padres, algunas otras habían trabajado desde ámbitos extra locales, en organizaciones productivas y sociales, en partidos políticos entre otros. Es decir, su trayectoria política está atravesada por su posición socioeconómica, capital social y cultural.

Por supuesto, existen municipios donde las mujeres sí desean participar y están buscando incorporarse a la disputa por el poder local. En algunas ocasiones lo han logrado, pero no siempre como respuesta a una demanda de participación y a la generación de condiciones de equidad de género.

La conformación de los cabildos paritarios como formas negociadas del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres.

En las elecciones de 2016 para renovar los gobiernos locales en las comunidades regidas por sistemas normativos internos se produjeron una serie de tensiones entre las normas comunitarias y el principio de paridad para la integración de las mujeres en los Ayuntamientos. Ya desde la carta dirigida por el IEEPCO y las reformas al artículo 25 de 2008³, se exhortó a las comunidades a integrar mujeres en los cabildos municipales, pero no ocurrió en los 417 municipios. No obstante, ese argumento jurídico funcionó para que otras mujeres buscaran ser candidatas en sus comunidades. Como ocurrió en San Bartolo Coyotepec⁴ después de que la Sala Regional-Xalapa del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación (TEPJF) determinara que habían sido violados los derechos de las mujeres e instruyera al órgano electoral local emprender las acciones pertinentes para garantizar el acceso a las mujeres a votar y ser votadas. Pero, además, el artículo 25 fue movilizado por grupos políticos para mantener el control del gobierno local, pues argumentaron, ante los tribunales electorales, razones de género para anular la elección (Worthen, 2015b). En ambos casos el resultado fue la reposición de elecciones municipales en las que se incluyeron mujeres en los cargos del gobierno municipal. Fue hasta las elecciones de 2016 que el número de mujeres aumentó considerablemente, como se observa en la siguiente tabla.

³ Los antecedentes de las reformas que integran el principio de paridad tuvieron como objetivo en primera instancia promover el acceso de las mujeres a los cargos de representación en el sistema de partidos políticos (Bustillo, 2016b). En 2012 se reformaron en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: los artículos 4, párrafo 1; 38, párrafo 1, inciso s); 218, párrafo 3; 219, párrafo 1; y 220, párrafo 1. En el expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, se modifica el acuerdo CG413/2011: donde se expresa que las candidaturas políticas deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de lo que incorpora el acuerdo es: En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género. Estas mismas disposiciones se retomaron en la legislación del estado en 2012.

⁴ SUP-REC-16/2014.

Tabla 3 Número de municipios y de mujeres en los ayuntamientos en los municipios del régimen electoral de Sistemas Normativos Internos		
AÑO	Número de municipios con presencia de mujeres en el Ayuntamiento	Número de Mujeres en los Ayuntamientos
1998-2001*	27	27
2002-2004	56	87
2005-2007	66	105
2007-2010	71	140
2011-2013	113	221
2014-2016	110	216
2017-2018	398**	1,125**
Fuente: DSNI, 2014. Memoria Electoral. Proceso electoral 2012-2013. *Memoria electoral. Proceso Electoral 2001, IEEPCO, p. 64. ** Observatorio de participación política de las mujeres de Oaxaca.		

Fuente: Actualizado a partir de Hernández-Díaz, Jorge, 2018,

La reforma electoral de 2014 obligaba a los partidos políticos a integrar el principio de paridad en la composición de los candidatos a la Cámara de Diputados y del Congreso, lo mismo ocurría en los Ayuntamientos, pero fue con la jurisprudencia 7/2015 con la misma que se establecen las dimensiones del contenido de la paridad de género en el nivel municipal. El TEPJF determinó que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de las candidaturas municipales en dos modalidades: 1) “la vertical, para lo cual deben postularse las candidaturas de un mismo ayuntamiento para presidente, síndicos y regidores en igual proporción de géneros; y por otra, desde un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado]” (Bustillo, 2016b: 4). Esto tomó una forma particular en las elecciones de 2016 en Oaxaca que no contaba con una ley electoral homologada a las disposiciones federales.

En las elecciones de 2016, el proceso para que las mujeres pudieran integrarse a los cabildos municipales fue complejo. Por un lado, existen municipios en que las mujeres

votaron por primera vez en la asamblea comunitaria y fueron electas, según se resaltó en la prensa local esto ocurrió en Guevea de Humboldt, y en otras comunidades las mujeres fueron electas por primera vez como presidentas municipales: Santiago Lachiguiri, San Bartolomé Zoogocho, Eloxochitlán de Flores Magón, San Miguel Amatlán, Santiago Nundiche, Santiago Nuyoó, San Pedro Totolápam, Santa Inés Yatzeche, entre otros. En total fueron 20 mujeres las que encabezaron los gobiernos municipales en 2016 (Observatorio de participación política de las mujeres, 2017). En lo que va de 2018 también han sido noticias, los resultados de las elecciones municipales en Tamazulapan del Espíritu Santo, en donde una mujer será presidenta municipal por primera vez.

No obstante que la cifra de mujeres que encabezan y conforman los cabildos municipales ha aumentado, en algunos otros casos implicó la negociación entre autoridades electorales y autoridades locales, pero además fue necesario integrar a actores civiles particularmente del sector académico para negociar la elección y el mecanismo en que las mujeres se integrarían a los cargos:

Nuestros usos y costumbres son muy estrictos, las mujeres apenas participamos, somos un pueblo muy ordenado afortunadamente... cuando dijeron “es que van a ser nombradas las mujeres en el cabildo” pues la radio comunitaria se encargó de que hubiera un poquito de información, claro en zapoteco, y entonces así fue como nos empezaron a concientizar un poquito. La primera asamblea pues no se logró, hablaron de la importancia de las mujeres en el Ayuntamiento, la segunda asamblea pues igual no se pudo lograr por qué, porque éramos las mujeres las que no queríamos asumir el cargo, es mucha responsabilidad, así lo veíamos. Entonces fue en una tercera asamblea cuando los del IEEPCO mandaron a personas para platicar con el cabildo (se refiere a una antropóloga). Fue entonces que ella tuvo que platicar con la autoridad, pero, sin embargo, después de las tres asambleas fue muy difícil, la gente no entendía, los varones no sabían cómo hacer el nombramiento, una y otra vez se nombró la autoridad sin mujeres, llegaron, rechazaron el nombramiento en el IEEPCO, regresan al pueblo otra vez con la asamblea y es ahí donde nos nombran. Somos dos ahorita, mi compañera y yo su servidora (Roberta Martínez, regidora, Teotitlán del Valle, Seminario los aprendizajes y retos para una democracia paritaria, Oaxaca, 2017).

Esto es lo que Trouillot (2003) llama “prácticas gubernamentales”, es decir, las organizaciones civiles, investigadoras independientes, entre otras fungieron como mediadores para lograr que se implementaran las reformas y se integrara a las mujeres en los cargos del cabildo, incluso lo hicieron de formas más efectivas que finalmente condujeron al cumplimiento de los lineamientos establecidos por los organismos electorales federales. En el caso citado, se creó una regiduría para las mujeres. La forma en que se encontraron

alternativas para no generar mayores tensiones en las comunidades nos deja avizorar que la reforma del 2014 ha generado también un rediseño en la estructura del gobierno local. Las negociaciones se dieron a través de un proceso complicado en el que se reiteró desde el órgano local la importancia de la participación de las mujeres bajo el entendido que no hacerlo implicaría la anulación de la elección.

Los dilemas de la aplicación del principio de paridad también son claros en el testimonio recuperado. Por una parte, el órgano local actúa considerando una visión igualitaria entre mujeres y hombres, no obstante, las normas comunitarias y los requisitos de elección están basados en concepciones distintas del servicio, como se ha dicho, se piensa que las mujeres no poseen una base de legitimidad porque el trabajo comunitario que realizan no se traduce en prestigio. Asumir una visión homogénea entre los sistemas normativos y en el de partidos y sobre todo entre hombres y mujeres pierde de vista los entramados sociales que dificultan el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, es decir, que la formación de un liderazgo femenino implica experiencia, recursos educativos, bases sociales y capitales extralocales, que garantizan apoyo y respaldo en el ejercicio de sus funciones. Con la aplicación de las reformas, el Estado asume la tutela de las mujeres en cargos de representación, pero con pocos mecanismos sociales de protección ante actos que busquen desacreditar su posición como gobernantes legítimas.

Por otra parte, algunas mujeres han utilizado su carácter de acompañantes de los cargos desempeñados por sus esposos, para colocarse también como las titulares de los méritos comunitarios, así lo explica Isabel Santos, actual regidora de salud en San Miguel Tlacotepec:

“los cargos que mi esposo ha desempeñado son los mismos que yo he desempeñado y en las buenas y en las malas hemos estado y no estamos peleando el poder sólo porque ahorita hay recursos,... cuando no había recursos nosotros poníamos gasolina de nuestro carro (Isabel Santos, San Miguel Tlacotepec, 2015).

Sin embargo, el problema mayor que genera la puesta en marcha de la integración paritaria han sido los costos para las mujeres que acceden a cargos de representación, cuando el trabajo que realizan para la comunidad no es equiparado al de los hombres o para las comunidades no se traduce en prestigio que es la base de la legitimidad de quienes integran los ayuntamientos por sistemas normativos internos. En esos casos se enfrentan a actos de

violencia en el ejercicio de sus funciones, ya sea por parte de los integrantes del cabildo municipal o de la población de la comunidad.

La violencia política por razones de género ya había sido identificada en los casos de las presidentas municipales que accedieron al cargo antes de la de paridad (Vásquez, 2011), pero actualmente se registran 14 casos de violencia política denunciados por razones de género en el sistema de partidos políticos y 15 por sistemas normativos internos (López Vences, 2017). Asumir que la violencia política por razones de género es privativa de uno de los sistemas y que puede explicarse por las prácticas culturales diferenciadas de los pueblos y comunidades indígenas también sería difundir una visión discriminatoria de los mismos. Los costos sociales para las mujeres que integran los gobiernos locales se presentan tanto en el régimen de partidos políticos como en los sistemas normativos internos, pero vale la pena resaltar que el entramado social que posibilita la violencia política de género también se cruza con otros elementos del contexto regional y local, además de la correlación de fuerzas políticas y grupos de poder.

Reflexiones finales

Los efectos de las reformas de paridad son variados y muchas veces contradictorias en los municipios que se rigen bajo normas comunitarias. Al tiempo que el Estado adquiere una perspectiva paternal sobre los derechos políticos de las mujeres, vemos como las prácticas gubernamentales son operadas por otros actores de la sociedad civil. De igual forma, algunos discursos de las mujeres que acceden a los cargos del gobierno local colocan sus derechos desde el plano comunitario, porque propugnan por su reconocimiento no desde lógica estatal sino del servicio comunitario. En muchos casos, también el Estado a través de las reformas puede proyectar liderazgos femeninos articulados a lógicas masculinas y grupos de poder enquistados en los municipios, o bien dejar de lado a las mujeres que buscan participar en las agencias municipales.

La tarea de garantizar los derechos políticos de las mujeres es compleja porque en el marco del reconocimiento de los derechos de autogobierno, el Estado puede utilizar esa misma tarea para intervenir de otras formas en las prácticas autonómicas. No obstante, la presencia de mujeres y su capacidad para tomar decisiones está incidiendo en el cambio de

imaginarios de la participación, de la ciudadanía y en roles asignados a las mujeres en las comunidades indígenas.

Referencias consultadas

Álvarez, Lucía (Coord.). 1997. *Participación y Democracia en la ciudad de México*. México: La Jornada editores Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH)-UNAM.

Anaya Muñoz, Alejandro. 2006. *Autonomía indígena, Gobernabilidad y Legitimidad en México. La Legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. Universidad Iberoamericana y Plaza y Valdés: México.

Aquino, Moreschi. 2013. “La comunalidad como epistemología del Sur. Aportes y retos”, en *Cuadernos del Sur, revista de Ciencias Sociales*, No. 34, Año 18, enero-junio, pp. 7-19.

Baitenmann Helga, Chenaut Victoria y Ann Varley (Eds.). 2007. *Decoding Gender: Law and Practice in Contemporary Mexico*, Estados Unidos, Rutgers University Press.

Bustillo, Marín, Roselia. 2016a. *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Bustillo, Marín, Roselia. 2016b. *La paridad de género en los ayuntamientos. Obligación para el sistema de partidos y ¿es aplicable en el sistema normativo indígena, caso Oaxaca?*, consultado en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/sites/default/files/Bustillo2016-1.pdf>, el 06 de diciembre de 2017.

Cunill, Nuria. 1991. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Hernández Díaz, J. y E. Zarate Toledo. 2007. La organización municipal en San Mateo del Mar. En Jorge Hernández Díaz (Coord.). *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI/IISUABJO.

- Hernández-Díaz, Jorge (Coord.). 2007. *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI-UABJO.
- Juan Martínez, Víctor Leonel. 2003. “La disputa por el poder municipal en Oaxaca. Democracia y usos y costumbres, ¿antagónicos?”, en Revista América Indígena, volumen II. Instituto Indigenista Interamericano.
- López Vences, Rita Bell. 2017. “Violencia política contra las mujeres en Oaxaca”, en: Primer congreso de violencias de género contra las mujeres, UNAM, consultado en <http://dx.doi.org/10.22201/crim.UNAM000001c.2017.c23>.
- Maldonado, Centolia y Patricia Artía. 2004. “Ahora ya despertamos”: participación política de las mujeres en el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional. En: Jonathan Fox, Gaspar Rivera (Coord.), *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa, UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, The University of California, pp. 525-538.
- Martínez Luna, Jaime. 1995. “¿Es la comunalidad nuestra identidad?”, en Ojarasca, núms. 42-43, pp. 34-38.
- Massolo, Alejandra. 2003. Primera parte: Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal. En Barrera, Dalia y Massolo, Alejandra (Comp.). El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. México: INMUJERES-GIMTRAP A.C.
- Massolo, Alejandra (Comp.). 1994. *Los medios y los modos. Participación política y acción colectiva de las mujeres*. México: El Colegio de México.
- Molyneux, Maxine y Shahra Razavi. 2002. Gender, Justice, Development and Rights, Londres, Oxford University Press.
- Paredes, Julieta. 2008. “Hilando fino desde el feminismo comunitario”, consultado en: <http://mujeresdelmundobabel.org/files/2013/11/Julieta-Paredes-Hilando-Fino-desde-el-Fem-Comunitario.pdf>, el 10 de diciembre de 2017, La Paz, Bolivia: Comunidad mujeres creando.

- Regino, Adelfo. 2000. La comunalidad. Raíz, pensamiento y acción, en http://www.sermixe.org/images/organicos/docs_pdf/regino_raz_pensamiento_accion_horizonte.pdf
- Socorro Arzaluz. 2004. Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos, en Ziccardi Alicia, *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el ámbito local*, México: IIS-UNAM.
- Tully, James. 1995. *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an age of diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trouillot, Michel-Rolph. 2003. *Transformaciones globales la antropología y el mundo moderno*, Bogotá: Universidad del Cauca/ CESO-Universidad de los Andes.
- Vázquez, Verónica. 2011a. *Usos y Costumbres y Ciudadanía Femenina: Hablan las Presidentas Municipales de Oaxaca 1995-2010*. México.: Porrúa.
- Vázquez, Verónica. 2011b. Los derechos políticos de las mujeres en el sistema de usos y costumbres de Oaxaca, *Cuicuilco* [en línea]. 18, (50). ISSN: 1405-7778. [fecha de consulta: 7 noviembre 2013]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/>
- Velázquez Cepeda, María Cristina. 2000. *El Nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- Worthen Holly. 2015b. “Formas Alternativas de las Luchas para la Equidad de Género: Mujeres Indígenas en la Intersección del Estado y la Comunidad”. En: Curiel Charlynnne, Holly Worthen, *et.al.*, *Repensando la participación política de las mujeres: discursos y prácticas de las costumbres en el ámbito comunitario*, México: Plaza y Valdés, pp. 127-156.
- Worthen, Holly. 2015a. “Juzgando en favor de la participación de las mujeres: los tribunales electorales federales y la acción afirmativa para la igualdad de género en Oaxaca”. En: Chalynne Curiel, Jorge Hernández-Díaz y Holly Worthen (Coords.), *Los dilemas de la política del reconocimiento en México*, México: UABJO, IISUABJO, Juan Pablos Editor, pp. 47-110.

Zafra, Gloria. 2009. Por la ley o la costumbre: obstáculos en la participación política de las mujeres en el sureste mexicano. En *Derecho y Sociedad en Oaxaca Indígena. Logros alcanzados y desafíos pendientes*. Washington, DC: Fundación para el Debido Proceso Legal.

Fuentes en línea

Centro de Información e Investigación Legislativa del Congreso del Estado de Oaxaca (CIILCEO).

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEEPCO). 2016. Guía de actuación para funcionarios y funcionarias electorales en materia de género en elecciones por sistemas normativos internos, consultado en: [http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2016/Final%20GUI%CC%81A%20de%20Actuacio%CC%81n%20SNI%20Y%20Ge%CC%81nero%2018%20Oct%202016%20\(1\).pdf](http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2016/Final%20GUI%CC%81A%20de%20Actuacio%CC%81n%20SNI%20Y%20Ge%CC%81nero%2018%20Oct%202016%20(1).pdf)

Fuentes documentales

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca.