



<https://doi.org/10.24201/reg.v7i1.673>

Artículo

**La representación descriptiva y simbólica de las mujeres  
en el proceso de paridad de género en Sistemas Normativos Indígenas  
de Oaxaca, México**

**Descriptive and symbolic representation of women in the process of  
gender parity in Indigenous Normative Systems of Oaxaca, Mexico**

Carina Galar Martínez

Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma  
de México, Estado de México, México. email: [galarcarina@gmail.com](mailto:galarcarina@gmail.com).

 <https://orcid.org/0000-0002-2808-7780>

**Resumen**

El artículo analiza la representación política descriptiva y simbólica de las mujeres que ocupan cargos en los cabildos de municipios con Sistemas Normativos Indígenas (SNI), en el estado de Oaxaca, México. Plantea que si bien se ha registrado un incremento histórico en el número de nombramientos (representación descriptiva), la mayor parte corresponden a cargos relacionados con el cuidado y el servicio familiar, lo cual es analizado desde la perspectiva comunitaria indígena, así como de su posible implicación en la reproducción de las relaciones de poder caracterizadas por la desigualdad de género (representación simbólica). A partir del contexto jurídico y social en

Recibido: 06 de julio

de 2020

Aceptado: 16 de

febrero de 2021

Publicado: 10 de mayo

de 2021



[Esta obra está protegida bajo una  
Licencia Creative Commons](#)

[Atribución-NoComercial-](#)

[SinDerivadas 4.0 Internacional \(CC](#)

[BY-NC-ND 4.0\)](#)

CÓMO CITAR: Galar, Carina. (2021). La representación descriptiva y simbólica de las mujeres en el proceso de paridad de género en Sistemas Normativos Indígenas de Oaxaca, México. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 7, e673. doi: <http://dx.doi.org/10.24201/reg.v7i1.673>

que se ha desarrollado el proceso de paridad de género, se analizan los resultados obtenidos en las elecciones de 2016 y 2019, y se compara, entre estos años, el número de presidentas municipales y síndicas nombradas en los 417 municipios con reconocimiento de su libre determinación para elegir a sus cabildos, así como el tipo de regidurías mayormente ocupadas por las mujeres. Estos datos se observan desde los argumentos de algunos actores que permiten explicar los roles que tienen las mujeres en la vida política de las comunidades indígenas oaxaqueñas.

**Palabras clave:** representación política de la mujer; paridad; grupos étnicos.

### **Abstract**

The article analyzes the descriptive and symbolic political representation of women who hold positions in the councils of municipalities with indigenous normative systems, in the state of Oaxaca, Mexico. Despite an unprecedented increase in the number of appointments (descriptive representation), these roles mostly correspond to family duties; the text considers this situation from the indigenous community perspective and in terms of possible implication in reproducing existing power relations characterized by gender inequality (symbolic representation). An analysis of 2016 and 2019 elections comparing the number of female municipal presidents and trustees appointed in the 417 municipalities, recognizing their self-determination to elect their councils, as well as the type of public offices mostly occupied by women is based on the legal and social context of the gender parity process. This data incorporates the perspectives of the arguments put forward by some actors that allow us to explain women's roles in the political life of Oaxaca's indigenous communities.

**Keywords:** political representation of women, parity, ethnical groups.

## Introducción

En Oaxaca, desde el periodo electoral de 2016, por mandato constitucional, los municipios con reconocimiento de su autonomía indígena llamados Sistemas Normativos Indígenas (SNI) iniciaron un tránsito progresivo hacia una paridad de género en la conformación de sus cabildos, el cual no sólo está transformando sus prácticas políticas, sino también su organización social. El proceso se ha caracterizado por tensiones tanto entre el gobierno y las comunidades, como en el interior de éstas, debido a la dificultad y, en algunos casos, la resistencia por cambiar costumbres acerca de los roles públicos y privados entre hombres y mujeres, que no pueden transformarse solamente desde una disposición jurídica.

El mandato para establecer la igualdad de género en la representación política ha llevado a un crecimiento histórico en el número de mujeres representantes en la administración municipal de los pueblos originarios, las cuales han sido elegidas en asambleas comunitarias conforme a sus usos y costumbres, sin la intervención de partidos políticos. Dicho mandato conforme a una reciente reforma de la constitución del estado deberá de alcanzarse en su totalidad para el año 2023, lo que ha implicado que desde 2015 se invaliden los comicios, por parte de la autoridad electoral estatal, cuando no se cumple la disposición de al menos incluir a una mujer en el cabildo.

Sin embargo, este avance no necesariamente se ha traducido en un mejor posicionamiento de las mujeres indígenas en puestos políticos clave para la toma de decisiones, por ejemplo, en 2020 sólo el 4.6% de las presidencias municipales con SNI son ocupadas por mujeres, de acuerdo con los resultados del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO, 2021). La mayor parte de las designaciones se concentran en regidurías asociadas con el cuidado y servicio familiar (educación y salud). El proceso requiere de ser observado desde la perspectiva colectiva de la organización política y social de las comunidades indígenas, en las que en muchos casos la representación política se da a través de la familia y no del individuo (como sucede en la democracia liberal). En dichas comunidades las mujeres históricamente han ejercido diferentes formas de representación

política y social, por medio de un sistema de cargos que no sólo comprende las funciones asociadas con la administración civil<sup>1</sup>, sino que también abarca el servicio religioso (que incluye la organización de las festividades, de vital importancia para las comunidades indígenas) y distintas comisiones enfocadas a resolver otras cuestiones que no están incluidas en un organigrama municipal como cuidado de infantes, escuelas, calles, etcétera (Vargas, 2016).

Abordar el caso de las comunidades indígenas<sup>2</sup> en Oaxaca es significativo, debido a la complejidad que se genera por ser el único estado de la República en el que el 70% de sus demarcaciones cuentan con un sistema de gobierno municipal que reconoce, al menos en la ley, la autonomía indígena para elegir a sus cabildos bajo la forma jurídica de SNI<sup>3</sup>, y que paralelamente, al igual que en todas las entidades del país, debe cumplir con la ley electoral de paridad de género estatal y federal.

Ante este panorama, el presente trabajo tiene como objetivo analizar cómo se ha desarrollado la representación política descriptiva de las mujeres en los cabildos con SNI, con énfasis en las dos últimas elecciones (2016 y 2019), así como la relación que guarda con la representación simbólica desde el contexto cultural indígena (normas, valores y prácticas). Particularmente, se busca conocer la significación que sus cargos pueden tener para la transformación o reproducción de los roles de género y de las relaciones de poder (Lombardo y Mier, 2019, p. 7).

Se parte de las siguientes preguntas: ¿cuáles son los avances en términos de representación descriptiva que han logrado las mujeres indígenas en los municipios regidos con SNI?, ¿cuál

---

<sup>1</sup> El sistema de cargos está basado en “un imperativo de servicio a la colectividad al que, teóricamente, están sujetos todos los habitantes adultos o casados de un pueblo” (Recondo, 2007, p. 11).

<sup>2</sup> De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Oaxaca ocupa el primer lugar de autoadscripción indígena, con el 67.5% de la población (2.6 millones de habitantes); en tanto el 32.2% habla una lengua indígena (1.2 millones) (INEGI, 2015, pp. 44, 49). La Constitución federal, art. 2º, reconoce que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas” (CPEUM, 2020, p. 2).

<sup>3</sup> El reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas ha sido cuestionado por diversos autores, al considerar que en los hechos el Estado sigue aplicando, por distintas vías, formas de dominación sobre los pueblos originarios. Sobre el caso de Oaxaca, Recondo señala que estas dinámicas “se topan con la resistencia de un gobierno estatal cada día más autoritario, por lo que no logran articularse con el proceso de cambio democrático que se da a nivel federal” (Recondo, 2007, p. 13).

es la relación entre la representación descriptiva de estos nombramientos y la representación simbólica que pueden tener en torno a los roles de género, dentro del contexto cultural de las comunidades indígenas?

El argumento central de la presente investigación es que en los últimos cuatro años se ha registrado un incremento sustancial en el número de mujeres indígenas que ocupan cargos, en los municipios regidos con SNI (representación descriptiva). Pero este aumento ha sucedido principalmente en regidurías asociadas con actividades de servicio, cuidado familiar y, en menor proporción, en puestos con atribuciones jurídicas, judiciales, hacendarias y de representación de autoridad. Aunque estos datos deben ser analizados desde el contexto de la organización política y social indígena, es decir, de representación familiar y de participación de las mujeres en otros ámbitos del sistema de cargos —lo cual demuestra que históricamente las mujeres indígenas han tenido una participación política y social dentro de sus comunidades—, simbólicamente también puede observarse la reproducción de roles de género, tal como lo demuestran los estudios etnográficos en diversas comunidades oaxaqueñas (Worthen, Vargas, Rodríguez, Hernández-Díaz).

La relación entre el tipo de cargos que asumen las mujeres indígenas y la significación que pueden tener en la vida política y social de las comunidades se analiza a partir de la representación descriptiva y simbólica estudiada por Lombardo y Meier (2014, 2019), así como de las investigaciones de diversas autoras y autores sobre la perspectiva de los pueblos indígenas oaxaqueños respecto a la representación política de las mujeres. Lo anterior se presenta previo al análisis comparativo de los resultados obtenidos durante las elecciones de cabildo en los municipios regidos con SNI realizadas en 2016 y 2019, tanto de los avances numéricos logrados, como de su contrastación con el tipo de cargos que les fueron asignados.

La estructura del artículo consta de cuatro partes. Una revisión de la literatura sobre la relación entre la representación descriptiva y la simbólica, así como de diversos estudios sobre la participación y representación política de las mujeres indígenas oaxaqueñas. Posteriormente, se presenta una revisión contextual de las condiciones jurídicas, políticas y sociales en las que se está desarrollando el proceso de paridad de género en los municipios

regidos con SNI de Oaxaca. En un tercer apartado se exponen los resultados obtenidos en el análisis comparativo de ambas elecciones (2016-2019). Por último, se presentan las conclusiones y algunas ideas sobre las rutas de investigación que pueden seguirse sobre el tema.

## **Representación simbólica y descriptiva de las mujeres en la política: un marco teórico observado desde la perspectiva indígena**

A lo largo de las últimas décadas el tema de la representación política<sup>4</sup> de las mujeres ha ocupado un lugar preponderante en los estudios de género de todo el mundo. El abordaje de la representación simbólica —entendida como la representación de un grupo o electorado: “a través de un símbolo, que la presenta de una manera particular y, por lo tanto, construye significados al respecto” (Lombardo y Meier, 2019, p. 4)— ha quedado en un lugar secundario frente a la centralidad y la amplitud con que se han abordado las dimensiones de la representación descriptiva (la correspondencia en la representación de la ciudadanía y los órganos representativos [Freidenberg, 2017, p. 4]) y la representación sustantiva (la promoción de los intereses de las mujeres desde órganos de decisión [Franceschet y Piscopo, 2008, p. 394]) para explicar la creciente y, al mismo tiempo, compleja incursión de las mujeres en el mundo de la política (Lombardo y Meier, 2014, p. 5).

Estas investigaciones han contribuido de manera fundamental a focalizar problemáticas como la subrepresentación de mujeres en órganos legislativos, partidistas y gubernamentales, así como los estrechos márgenes de influencia de las mujeres cuando ocupan posiciones de toma de decisión y las diversas barreras que enfrentan para el ejercicio de sus funciones públicas. Recientes estudios han puesto nuevamente en la mira la importancia de recuperar la dimensión de la representación simbólica como una ruta para entender, tanto el efecto que tienen los símbolos sobre el electorado, como la manera en que éstos tienen relación con el

---

<sup>4</sup> Hanna Pitkin define la representación como “hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente, literalmente o de hecho” (1972, pp. 8-9), en una acepción general que implica que el representado se hace presente a través del representante. Si bien el término puede resultar polisémico, Gurza Lavalle anota que la variación de los sentidos “no equivale a un uso vago o indeterminado de representación, sino que remiten a distinciones inherentes a una variedad de usos en diferentes contextos (2017, p. 129).

número de mujeres que alcanzan puestos de decisión (representación descriptiva) y con las posibilidades de influir en iniciativas que permitan mejorar la calidad de vida de otras mujeres (representación sustantiva) (Childs, 2008; Lombardo y Meier, 2019; Sapiro, 1981). “Mirar los procesos de representación política desde el ángulo de la representación simbólica permite revelar las tensiones creadas por el choque entre los procesos de representación descriptiva o sustantiva y el subtexto simbólico subyacente” (Lombardo y Meier, 2019, p. 8).

Estos subtextos simbólicos en los cuales está imbuido el espacio político (formados por las pautas culturales), explican Emanuela Lombardo y Petra Meier, “tienden a asociar a las mujeres con espacios distintos al político” (2019, p. 9) lo cual afecta las interpretaciones y reacciones sobre la presencia de las mujeres en las instituciones políticas. Dichos símbolos que van más allá de sí mismos, en palabras de Pitkin (1972), no sólo están encarnados en una bandera, un himno o un símbolo religioso, sino que también pueden estar en los jefes de Estado, los cuales reflejan la unidad del pueblo. En este sentido, simbólicamente el incremento del número de mujeres en posiciones de toma de decisión y el tipo de puestos en los que son asignadas tienen una influencia en la forma en que el electorado o una comunidad percibe el rol de éstas en el espacio público.

Pitkin, desde su estudio pionero *El concepto de representación* (1972), no consideró a la representación simbólica como una dimensión central sino complementaria de la representación descriptiva, debido a sus componentes irracionales. Sin embargo, las autoras (Lombardo y Meier, 2019) refutan esta idea al estimar que es necesario tomar en cuenta esta dimensión de forma independiente, toda vez que “las emociones y las creencias están presentes en todos los procesos de representación política” (p. 4); al tiempo que destacan la importancia de la representación simbólica al considerar que constituye “la presentación de una circunscripción electoral en formas específicas, que expresa ciertos significados, normas y valores” (p. 5).

En este sentido, Lombardo y Meier establecen que la representación simbólica contribuye a configurar identidades sociales y que los símbolos, al construir una imagen de la circunscripción electoral, incluyen o excluyen de forma selectiva a algunos grupos sociales:

[La representación simbólica] Establece límites de quién está incluido, en qué medida y cómo, y en qué rol o posición. Si el distrito electoral está compuesto por ciudadanos de diferente origen étnico, clase, edad, sexo, sexualidad o habilidad, y sus símbolos lo asocian solo con algunos de ellos, o en formas particulares que reproducen las relaciones de poder existentes, la representación simbólica del distrito electoral contribuye a conformar y replicar posiciones privilegiadas y marginadas (Lombardo y Meier, 2019, p. 6).

Por su parte, Puwar (2004), al estudiar la participación política de las mujeres y las minorías étnicas (afrodescendientes), advierte que existe una relación simbólica entre los espacios de representación y los cuerpos, en la que la presencia de cuerpos “diferentes” (racializados y generizados), en espacios específicos, como instituciones, organizaciones, barrios, ciudades y naciones, son considerados “invasores del espacio”. En primer lugar, porque determinados cuerpos se asocian con espacios específicos y en segundo lugar porque estos espacios se marcan como territorios que pertenecen a organismos o grupos particulares. Así, la autora expone el dominio del espacio público que han tenido “cuerpos masculinos y blancos”, que entran en “colisión espacial y corporal de imaginaciones” con cuerpos distintos (Puwar, 2004, p. 143). De esta forma, se definió a las mujeres “como representantes de todo lo que el contrato social en el ámbito político buscaba excluir, es decir, emoción, cuerpos, naturaleza, particularidad y afectividad” (Puwar, 2004, p. 142), mientras que los cuerpos de los hombres se asociaron con la racionalidad y el liderazgo.

Como señalan Lombardo y Meier (2019), la representación simbólica constituye un referente de los roles que las mujeres tienen en una circunscripción electoral, los cuales llevan a la reproducción de posiciones excluyentes, sin embargo, no se debe dejar de lado que la presencia de mujeres en puestos de decisión también implica simbólicamente un precedente

sobre la posibilidad de que muchas más puedan alcanzar estas posiciones. Aquí radica uno de los más importantes atributos de la paridad de género (representación descriptiva), como “un primer paso (no el único)” que permite “ver hacia las mujeres”, además de que contribuye a superar obstáculos para acceder a las instituciones, aunque ciertamente no garantice la representación sustantiva (Freidenberg, 2019).

En el caso de la representación política de las mujeres indígenas, la relación entre las dimensiones descriptiva y simbólica —tanto de incentivo a la participación política como de reproducción de roles específicos— debe ser observada desde las particularidades de la organización social y política de los pueblos originarios, siempre tomando en cuenta que su diversidad es tan amplia que no pueden establecerse consideraciones generalizantes (tan sólo en México existen 68 pueblos indígenas en los que a su vez existen variaciones culturales).

Worthen (2014), en un estudio sobre la participación política de las mujeres indígenas en el municipio de Yatzachi El Bajo, Oaxaca, refiere que, en el imaginario político de sus habitantes el sistema comunal difiere del sistema liberal:

Los derechos no son “dados” automáticamente, sino ganados mediante la realización de obligaciones, el trabajo colectivo es el camino hacia el liderazgo y el “poder” se concentra en la colectividad (en la asamblea comunitaria) y no en lo individual. Todo eso implica que las luchas por la equidad de género pueden tomar una expresión diferente a las formas en que las concebimos dentro de un contexto liberal (Worthen, 2014, p. 129).

Este trabajo colectivo, pilar de la organización política y social de los pueblos indígenas en general, está distribuido y asignado por medio del sistema de cargos, el cual abarca ámbitos civiles (administración municipal y otras comisiones), así como religiosos, ambos estrechamente relacionados y de los que históricamente las mujeres han formado parte. En esta vía para obtener derechos comunitarios mediante el servicio a la colectividad, el foco de análisis sobre la relación entre la representación descriptiva y simbólica está en que en el caso de las mujeres este trabajo se ha decantado principalmente en labores como preparación

de alimentos para las festividades, administración religiosa y atención de las escuelas. Por ejemplo, ocupan cargos que no están integrados a un escalafón, lo cual muchas veces les dificulta el ingreso a posiciones dentro de la administración municipal, que por lo general están ocupadas por las figuras masculinas de sus familias<sup>5</sup>.

Al respecto, Yásnaya Aguilar, lingüista e investigadora ayuujk, originaria del municipio de Ayutla Mixe, Oaxaca, explica que precisamente desde estos espacios es que se ha construido la participación y representación política de las mujeres indígenas: “De la titularidad de una fiesta como la mayordomía, las mujeres de mi comunidad se han abierto espacios en la vida comunitaria mediada por anhelos que hierven junto a la comida y junto a esa habilidad de alimentar a los demás” (Aguilar, 2019, p. 38).

Siguiendo con esta idea, Aguilar refuta las críticas hacia las funciones colectivas que las mujeres indígenas ejercen dentro de sus comunidades, al puntualizar que para ellas las labores de la cocina no son consideradas como espacios de opresión, ya que desde estas funciones han buscado otras áreas de decisión antes vedadas en la organización política comunitaria, como la participación en las asambleas, donde pueden votar y ser votadas.

Estos componentes culturales no deben observarse únicamente desde la relación directa entre número y tipo de nombramientos (representación descriptiva y simbólica), como sucede en una democracia liberal, también debe tenerse en cuenta que estos elementos pueden estar relacionados con la reproducción de roles de género y la exclusión de las mujeres en posiciones de toma de decisión no generizadas.

Al respecto, Liliana Vargas (2016), antropóloga ayuujk, originaria de Santa María Tlahuitoltepec Mixe, Oaxaca, observa que a pesar de que la participación política y cívica de las mujeres en su comunidad es visible:

La estructura ha mostrado una lógica de que a mayor jerarquía institucional, menor es la participación de las mujeres, [en tanto que] en cargos periféricos

---

<sup>5</sup> En el caso de las mujeres viudas o divorciadas, ellas asumen la representación familiar.

o de escalafones primarios se observa una mayor participación femenina, principalmente en espacios relacionados con las actividades propias del género como: comités de educación, de salud, escuelas y cargos religiosos como las mayordomías (Vargas, 2016, p. 5).

También Vargas<sup>6</sup> considera, que, a diferencia del sistema liberal, en las comunidades indígenas resulta más complejo observar el sesgo de género, toda vez que, en los nombramientos designados, más que si son hombres o mujeres, tiene mayor peso la responsabilidad y eficacia con la que se han asumido funciones anteriores, así como los cargos que se han cumplido en el escalafón (el cual es establecido por cada comunidad).

### **Contexto de la representación política de mujeres indígenas en los Sistemas Normativos Indígenas (SNI)**

Abordar la paridad de género en las comunidades indígenas de Oaxaca obliga a mirar desde la perspectiva de un sistema político, donde la hibridación de la democracia liberal y la lucha por la autonomía indígena deben interactuar en una constante tensión, donde los procesos y sus resultados suceden al margen del *statu quo* o de los parámetros muchas veces esperados en la ciencia política.

Como señala Gaussens (2019), “más allá de un simple sincretismo, se trata de una sedimentación híbrida de instituciones y prácticas sociales” (p. 7) donde convergen herencias tradicionales, coloniales y republicanas, cuya relación de fuerza define las formas de organización que adoptan estas comunidades. Un ejemplo de ello es la estructura municipal, heredada del sistema colonial, regida bajo un marco jurídico republicano y administrada a través de los sistemas de cargos característicos de la organización indígena.

Oaxaca puede considerarse como una de las entidades más avanzadas en este proceso de hibridación jurídica, particularmente en el derecho electoral (Bustillo, 2016), al haber

---

<sup>6</sup> Entrevista con Liliana Vargas (24 de diciembre 2020).

reconocido desde 1996 la autonomía de los pueblos indígenas por medio del régimen de SNI. Sin embargo, esta hibridación está cruzada de forma permanente por el dilema que se suscita por la incompatibilidad en muchos casos entre los marcos jurídicos del Estado y el derecho consuetudinario<sup>7</sup>, lo cual es particularmente evidente en cuestiones de género. Al respecto hay que señalar que el Estado mexicano, en el artículo 2º de la Constitución federal (CPEUM, 2020), al tiempo que reconoce la autonomía de los pueblos indígenas en todo el territorio, a partir de la cual pueden decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, establece que: “En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales” (CPEUM, 2020, p. 3), siguiendo el principio de que ninguna ley o régimen puede contradecir los derechos fundamentales establecidos en la constitución y los tratados internacionales ratificados por México. En este tenor se encuentra la más reciente reforma constitucional al artículo 2º (septiembre de 2019), que establece el principio de la paridad de género en los municipios con población indígena; lo cual entra en conflicto con las prácticas de muchas comunidades acostumbradas a no incluir a las mujeres en cargos de índole municipal (Hernández y Castillo, 2018; Vázquez, 2011; Velásquez, 2000).

El trasfondo de este choque se encuentra en que las comunidades consideran la participación política a partir de la familia y la colectividad. Por ende, la cosmovisión indígena sostiene que hombres y mujeres están representados política y socialmente en un mismo núcleo (el familiar) (Dalton, 2012; Hernández y Castillo, 2018; Vázquez, 2011, Velásquez, 2000), lo cual ha hecho particularmente difícil armonizar cuestiones de igualdad de género en la representación política, tanto en lo jurídico como en la práctica.

Al respecto, Hernández y Castillo (2018) reconocen que esta condición ha provocado que la participación política de las mujeres sea limitada, ya que al considerarse al hombre la “cabeza

---

<sup>7</sup> Charlyne Curiel, en una revisión tras 20 años del reconocimiento de los SNI en Oaxaca, comenta que: “México figura entre los países que aplican una política de reconocimiento cultural, pero que en forma paralela promueven cambios constitucionales que en el nivel nacional atentan contra muchos de los derechos que a los pueblos originarios se les deberían reconocer; como, por ejemplo, su derecho al territorio y a los recursos naturales que en él se encuentran” (2015, p. 20).

de familia”, gran parte de las mujeres —con excepción de las viudas o solteras— quedan excluidas, lo cual “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” ( p. 782).

Ante estas condiciones resulta aventurado suponer que las reglas de paridad o cuotas de género puedan materializarse de la misma manera que sucede en entornos urbanos o no indígenas, donde los valores de la democracia liberal constituyen un precedente fundamental para llevarlas a cabo, aunque tampoco están exentas de complicaciones y resistencias.

Roselia Bustillo (2016) explica la complejidad de este sistema, “integrado por normas escritas y no escritas. En las primeras, la función legislativa crea una garantía jurídica que avala los derechos político-electorales indígenas, y, en las segundas, son los usos y costumbres propios de cada comunidad los que norman las conductas de los indígenas” (p. 68). Una forma de resolver el tema de las normas informales ha sido que, previo a los comicios, cada comunidad registre sus estatutos ante la autoridad electoral estatal, quien los supervisa, autoriza, y los mantiene dentro de los preceptos constitucionales, posibilitando su institucionalización. Este arreglo institucional permite la existencia de una diversidad de reglas para el acceso a cargos de la administración municipal, con condicionantes distintos que pasan por el estado civil, el nivel de estudios y los cargos prestados anteriormente en la comunidad, lo que ha generado que en los hechos existan 417 estatutos electorales diferentes.

Por lo anteriormente señalado, esta hibridación jurídica no está exenta de tensiones y complejidades, siendo el tema de la representación política de las mujeres y la paridad de género uno de los puntos que más confrontación ha generado en los años recientes, ante la resistencia que ha encontrado en muchas comunidades indígenas oaxaqueñas, la cual, como apunta Worthen (2014), además de negarse a cambiar la división por sexos del trabajo comunitario, “que injustamente ha favorecido a los hombres en lugar de valorar los esfuerzos de las mujeres” (p. 129), también “funge como un rechazo ante la imposición del Estado en la vida comunitaria y la expresión de su autonomía” (p. 129).

En el Cuadro 1, se presentan las principales reformas del marco legal del estado en materia de paridad de género.

**Cuadro 1**

<b>Evolución de reglas sobre paridad de género en Oaxaca</b>		
<b>Año</b>	<b>Ordenamiento</b>	<b>Reforma en materia de paridad de género</b>
1990	Constitución del estado de Oaxaca	Reconoce la multiculturalidad y los derechos de las comunidades indígenas, sus tradiciones y la forma de elegir a sus autoridades mediante “usos y costumbres”.
2008	CIPPEO*	Primera cuota de género para municipios con sistema de partidos (60/40).
2012	CIPPEO*	Participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.
2015	Constitución del estado de Oaxaca	Paridad entre las mujeres y hombres en cargos de elección popular, se sancionará su contravención.
2015	Acuerdo Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) CG-SNI-4/2015	Municipios regidos por SNI deben proponer mujeres para ocupar cargos en el ayuntamiento, de lo contrario se invalida la elección.
2017	Constitución del estado de Oaxaca	SNI no deben ser contrarios a los derechos fundamentales establecidos en la CPEUM, la constitución estatal y tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.
2017	LIPPEO**	Reconoce derechos y obligaciones ciudadanas en el SNI. Los acuerdos de la Asamblea General Comunitaria serán reconocidos siempre y cuando no violen los derechos humanos y se asegure la participación de las mujeres en condiciones de igualdad. Progresividad en la paridad entre hombres y mujeres.
2019	Constitución del Estado de Oaxaca	Principio de paridad de género. En ningún caso las instituciones y prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de mujeres y hombres, respetando el principio de paridad de género. Paridad de género en los tres niveles de gobierno.
2020	LIPPEO**	La paridad de género deberá alcanzarse gradualmente en todos los municipios regidos con SNI como máximo en 2023.

\* Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

\*\*Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, sustituye al CIPPEO desde 2017.

\*\*\*Elaboración propia, a partir de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, CIPPEO, LIPPEO, Acuerdo IEEPCO CG-SNI-4/2015.

De todas las reformas señaladas, la ocurrida en 2015, que fue fortalecida con el acuerdo del IEEPCO CG-SNI-4/2015, significó un parteaguas en el proceso de igualdad de género en los municipios regidos por SNI. No sólo por incluir en el artículo 25 de la Constitución del estado la paridad entre hombres y mujeres en los cargos de elección municipal, sino sobre todo por establecer sanciones a la contravención de la norma, que llevó a que en los comicios del 2016 se invalidaran 14 procesos electorales (además de cinco que no lograron realizarse) (IEEPCO, 2016c). Estas medidas fueron determinantes para ampliar de manera significativa el número de mujeres electas y para romper con el veto para ser votadas, que antes de ese año funcionaba en 129 municipios (Bustillo, 2016).

Para reforzar este mandato, en 2019 el artículo 25 de la Constitución estatal fue nuevamente reformado, para agregar que: “en ningún caso las instituciones y prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos electorales de las ciudadanas y los ciudadanos de Oaxaca” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2019, p. 19).

En tanto que para establecer un mecanismo que no generara mayores tensiones con los municipios autónomos, a la paridad establecida en 2015 se le dio un carácter “progresivo”, establecido en la ley electoral del estado en 2017 (LIPPEO, 2017), que no fue normado hasta apenas el 28 de mayo de 2020, con la adición de un artículo transitorio que pone como límite el año 2023 para que los municipios regidos con SNI alcancen una composición de cabildos del 50/50 (Guerrero, 2020).

### **La respuesta en las comunidades**

El trayecto en estos años ha sido complejo y caracterizado en varios casos por conflictos postelectorales, que han ido desde impugnaciones a la elección, invalidación por parte del IEEPCO, hasta violencia política por razones de género. Ha existido una serie de tensiones tanto entre el gobierno estatal y los municipios regidos por SNI, como en el interior de las comunidades, entre hombres y mujeres, y entre las mismas mujeres de la comunidad.

Con sus matices, las mujeres indígenas han adoptado principalmente dos posiciones: por un lado, una resistencia a ocupar los cargos en la administración municipal, con una variedad de argumentos entre los que destacan la dificultad para ejercerlos debido a la carga del trabajo doméstico y el hecho ya mencionado de que como familia tienen una representación a través de sus esposos (Hernández y Castillo, 2018). Por el otro, la demanda de mujeres indígenas organizadas que pugnan por la igualdad en la participación política en sus comunidades, ya sea desde la formación de colectivos, la colaboración con organizaciones de la sociedad civil o la intervención y negociación directa con las autoridades de sus pueblos. Se pueden revisar los casos de la Asamblea de Mujeres Indígenas de Oaxaca, el Departamento de Género y Mujer de los Servicios del Pueblo Mixe y las Mujeres Sufragistas Oaxaqueñas en Valles Centrales, entre otros.

Tanto en la resistencia a integrarse a los cabildos, como en la lucha por la participación y representación política, las mujeres indígenas se enfrentan a barreras muy similares a las que experimentan las mujeres en todo el mundo: *techos de cristal* (barreras organizacionales que les permiten avanzar sólo hasta niveles medios de la escala jerárquica, debido a prejuicios implícitos); *techos de cemento* (rechazo de algunas mujeres a aceptar cargos públicos previendo la dificultad de conciliar la vida privada y pública); y el *suelo pegajoso* (que plantea el espacio privado como el natural de las mujeres y las adhiere a tareas de cuidado tradicionales) (García Beaudox, 2017).

Estas barreras pueden observarse en el caso oaxaqueño a partir de las “formas de discriminación de género” en las comunidades indígenas que Verónica Vázquez (2011) describió a partir de una investigación realizada en 19 municipios oaxaqueños (pp. 201, 202).

- a) Vertical: Cuando las mujeres ocupan cargos en comités de gestión de desarrollo, con poco poder de decisión y reconocimiento social.
- b) Horizontal: Segregación de género en función de estereotipos femeninos, en la que “los cargos constituyen extensiones de los roles de cuidado tradicionalmente asignados a su sexo”.

- c) Por estado civil: Incapacidad de concebir a las mujeres como personas individuales y autónomas dentro de su propio colectivo, subordinando sus derechos políticos al estado civil y la maternidad.
- d) Por razón de sexo.

Estas formas de discriminación están directamente relacionadas con lo que Cristina Velásquez (2000) identificó como los espacios político-comunitarios que ocupan las mujeres indígenas oaxaqueñas: representación a partir de los cargos de sus esposos; cargos de gestión para el desarrollo relacionados con la educación y la salud; posiciones vinculadas a la organización social, religiosa y festiva; presencia en la organización productiva y —de una manera más reducida— el acceso al poder público. Al respecto, la autora señala que la presencia de mujeres en estos espacios demuestra que no es que las mujeres indígenas no participen en la política y en el desarrollo comunitario, en el cual tienen una intervención muy activa, sino que “son poco reconocidas y tienen escaso poder de decisión, [toda vez que] los roles tradicionales de género no sólo no se transforman, sino que se reproducen cotidianamente” (Vázquez, 2011, p. 202).

Aunado a lo anterior, Rodríguez (2011) apunta que en muchos casos las mujeres hacen gran parte del trabajo que implica el cargo asumido por sus esposos. En un estudio sobre el sistema de cargos en Cuetzalan, Puebla, refiriéndose a las mayordomías, advierte:

Una mirada genérica sobre el sistema de cargos evidencia la división sexual del trabajo ritual —las tareas y responsabilidades de unos y otras—, revelando que existe un reparto poco equitativo que supone que los hombres se ocupen *del cargo* mientras las mujeres se ocupan de *la carga* que implica *el cargo* (2011, p. 93).

En el ámbito civil, Hernández-Díaz (2018) ahonda en esta división del trabajo al considerar que “la participación de las mujeres en asuntos comunitarios se confina a los ámbitos administrativos considerados apolíticos o menos políticos, ya sea en las organizaciones comunitarias, en los comités de los programas de gobierno, o en posiciones de menor importancia jerárquica dentro de la administración municipal” (p. 184). Y en muchos casos,

cuando se designa a mujeres como presidentas municipales son tomadas como una opción para solucionar conflictos, como un tercero en discordia para resolver luchas internas (Dalton, 2012).

Es en este sentido que la representación simbólica juega un papel determinante para superar o fortalecer estos *techos de cemento y cristal*, así como los *suelos pegajosos*, anclados la mayoría de las veces a las normas informales (costumbres y tradición), los cuales no se resuelven del todo a través de las reglas formales de representación descriptiva que obligan a la paridad de género.

Si bien las reformas constitucionales federales y estatales, así como las leyes electorales, han impulsado un crecimiento en el número de presidentas municipales, síndicas y regidoras, el avance no sólo puede mirarse desde esta perspectiva, ya que estas barreras suelen ser invisibles y por lo tanto difíciles de identificar, lo cual, en términos de Lombardo y Meier, puede contribuir a reproducir las existentes relaciones de poder y por lo tanto obstaculizar el camino hacia la igualdad de género.

### **Representación descriptiva y simbólica de las mujeres en las elecciones de 2016 y 2019**

La representación política de las mujeres en las comunidades indígenas oaxaqueñas ha tenido un incremento numérico muy importante a partir de las elecciones de 2016, sin embargo, éste es más notorio cuando los datos no están desagregados, toda vez que el principal aumento en el ejercicio del poder público de las mujeres ha ocurrido en las regidurías, quedando rezagadas de los cargos de presidentas municipales e incluso de las sindicaturas.

Aunque con la información se puede establecer una relación entre el tipo de designaciones y una significación en torno a roles de género, es indispensable reconocer que los datos cuantitativos de los procesos electorales y los cualitativos de los estudios etnográficos — acerca de representación y participación política de las mujeres indígenas oaxaqueñas — no permiten hacer generalizaciones sobre las condiciones que originan el reducido número de

nombramientos de presidentas municipales y síndicas en los 417 municipios, ni demostrar la influencia simbólica que posee la concepción de los roles femeninos en el tipo de representación que están teniendo las mujeres indígenas en los cabildos. Sin embargo, observar el avance de la representación descriptiva, desde una desagregación de datos y el contexto cultural en que ocurren, nos permite plantear relaciones que puedan estar sucediendo entre la representación descriptiva y simbólica en estos municipios.

Para ello, en esta sección, primero se analizan los resultados históricos de las elecciones por asamblea comunitaria llevadas a cabo entre 1998 y 2013 (desde el reconocimiento de la autonomía indígena de 1995, hasta antes de la reforma y el acuerdo de 2015, que estableció la invalidación de los comicios en caso de no incluir mujeres), los cuales se observan como una referencia sobre los avances y retrocesos del caso. Posteriormente se presentan los resultados de los comicios de 2016 y 2019, generados con una base de datos que se construyó a partir de la desagregación por sexo y tipo de cargo (presidencia municipal, sindicatura y regidurías titulares) de los 417 municipios regidos por SNI. Esta información se obtuvo del portal digital del IEEPCO:

- En el caso de las elecciones de 2016, el Instituto publicó los datos desagregados por sexo y tipo de regiduría, respecto a la totalidad de los municipios con reconocimiento de autonomía.
- Para la elección correspondiente a 2019, los datos fueron recuperados a partir de la publicación de los resultados obtenidos en la conformación del cabildo en cada uno de los 417 municipios; a partir de éstos se realizó una base de datos desagregada por sexo y tipo de cargo.
- En la base de datos no se incluyó la información de la elección intermedia que celebraron 95 municipios en 2018, los cuales repitieron proceso por tener cambio de cabildo cada año o año y medio. Los resultados de los comicios de 2016 y 2019 incluyen a la mayor parte de los municipios, 398 en el primer caso y 404 en el segundo lo cual permite una mejor comparación (los faltantes se deben a elecciones invalidadas, en su mayoría por no incluir mujeres o que no lograron realizarse).

En el Cuadro 2 se muestra el avance de la representación política descriptiva en las elecciones realizadas por asamblea comunitaria durante los últimos 21 años (1998-2019), en los 417 municipios con régimen de SNI<sup>8</sup>. Se incluyó el número de presidentas municipales por sistema de partidos, sólo como referencia comparativa del comportamiento de ambos sistemas, entre los que no se advierte una diferencia significativa sino hasta el periodo de 2018-2019. Esta diferencia se explica porque la obligatoriedad de la paridad de género para los municipios con sistema de partidos fue establecida en la reforma a la Constitución del estado de Oaxaca de 2017, que no permitió la progresividad que se le otorgó a los municipios con régimen de SNI (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2019).

Cuadro 2

<b>Mujeres electas en municipios de Oaxaca 1998-2019</b>			
<b>Año de Elección*</b>	<b>Presidentas Sist. Partidos</b>	<b>Presidentas SNI</b>	<b>Total de mujeres electas SNI**</b>
1998	6	4	27
2001	4	6	87
2004	7	1	105
2007	9	3	140
2010	12	5	221
2013	9	6	216
2015-2016***	38	20	603
2018-2019	52	19	835

\*Debido a que la autonomía permite a cada municipio establecer su estatuto electoral, no todos los periodos de gobierno tienen la misma duración (fluctúan entre 1 y 3 años).

\*\* Incluye síndicas y regidoras (titulares y suplentes).

\*\*\*2015 corresponde a elecciones en municipios con sistema de partidos, en tanto 2016 y 2018 corresponde a SNI (lo mismo sucede en el periodo 2018 por partidos y 2019 por SNI).

\*\*\*\* Datos de 1998 a 2013 tomados de Hernández, 2018a y 2018b; Memoria electoral Sistemas Normativos Internos, proceso electoral 2012-2013, 2014. Datos de 2015 a 2019 tomados del portal electrónico del IEEPCO.

<sup>8</sup> Los datos han sido recopilados de diversas fuentes, ya que no se cuenta con un registro único que contenga toda la información, por lo que algunos de ellos (sobre todo los de los primeros años) son estimaciones publicadas en textos y revistas académicas, ya que hasta 2014 no existía una referencia oficial sobre la presencia de las mujeres en los cabildos (Hernández-Díaz, 2018, p. 180).

Volviendo a la idea sobre los datos no desagregados, que es la manera en que usualmente se presenta el avance de la representación política de las mujeres indígenas en municipios autónomos de Oaxaca, el avance es muy notorio, por ejemplo, entre la elección previa a la reforma de 2015 (216 cargos) y la elección posterior a ésta (603), con una razón de 2.79. El número de cargos continuó creciendo en los comicios de 2019, con un incremento de 232 casos para llegar a 835, sin tomar en cuenta que en los resultados de la última elección faltan 13 municipios que no lograron celebrar sus comicios.

En este sentido, un punto muy significativo es el avance logrado a lo largo de los 21 años de vigencia de los SNI, al crecer en razón de 30 veces el número de mujeres en cargos de cabildo entre 1998 y 2019, lo cual simbólicamente ha servido para motivar a otras a romper los techos de cemento, fundados en prácticas y creencias arraigadas históricamente sobre sus capacidades para integrarse al ejercicio de la política.

Cabe señalar que entre 2022 y 2023, fecha límite para alcanzar la paridad obligatoria en los SNI, la cifra de mujeres con cargos en la administración pública municipal podría rebasar los 1340 nombramientos, toda vez que la sumatoria de cargos de cabildo en la elección de 2019 fue de 2683, la cual según los registros electrónicos del IEEPCO comprende sólo 404 municipios.

Sin embargo, al revisar los datos desagregados la perspectiva es diferente. Si bien debe reconocerse que en una comparación entre los resultados del 2013 (última elección sin representación obligatoria de mujeres) y los registrados en 2016 y 2019 se triplicó el número de presidentas municipales, pasando de seis a veinte y posteriormente a diecinueve, la relación con el número total de ediles elegidos por comicio sigue dejando a las mujeres en una marcada minoría.

Como se muestra en el Cuadro 3, en 2016 las mujeres ocuparon el 5.03% del total de presidencias municipales en municipios regidos por SNI e incluso tuvieron un pequeño decremento en 2019 al sólo alcanzar el 4.7%. Lo anterior demuestra que en términos de representación simbólica de autoridad, en la que la presidencia municipal constituye el

símbolo más elevado en cualquier demarcación (indígena, no indígena, rural o urbana) por dirigir las funciones del ayuntamiento, las mujeres siguen siendo, en términos de Puwar (2004), “invasoras del espacio”, el cual se considera que no les pertenece.

En lo que concierne a las sindicaturas, cuya función es procurar justicia, representar jurídicamente al ayuntamiento y vigilar la aplicación del presupuesto municipal (Cámara de Diputados, 2018), el número de mujeres ocupando este cargo se duplicó de una elección a otra, aunque en su máximo histórico de 2019 no alcancen aún el 10% del total de los municipios regidos con SNI. Así, entre presidentas y síndicas, cuyo ejercicio simboliza las dos posiciones clave en el ejercicio del poder municipal —administración, justicia y recursos financieros—, sólo alcanzan el 13.61%. Además, a partir de la elección de 2019 sólo en dos municipios (San Baltazar Yatzachi El Bajo y Nazareno Etna) las mujeres ocupan ambos puestos, misma cifra que la registrada en 2016 (San Juan Mixtepec y Santiago Lachigurí).

**Cuadro 3**

<b>Puestos de elección en los municipios regidos con SNI (2013-2019)*</b>				
	2016		2019	
	Número	%	Número	%
<b>Cargos en el cabildo</b>				
Hombres	2012	76.94	1847	68.87
Mujeres	603	23.06	835	31.12
Total	2615	100.0	2682	99.99**
<b>Presidencias</b>				
Hombres	378	94.97	385	95.3
Mujeres	20	5.03	19	4.7
Total	398	100	404	100
<b>Sindicaturas</b>				
Hombres	380	95.48	368	91.09
Mujeres	18	4.52	36	8.91
Total	398	100	404	100

<b>Regidurías</b>				
Hombres	1254	68.94	1094	58.4
Mujeres	565	31.06	780	41.6
Total	1819	100	1874	100

\*Sin suplencias

\*\* Regiduría sin designación

\*\*\*Elaboración propia, a partir de los registros publicados por el IEEPCO (2016b y 2020).

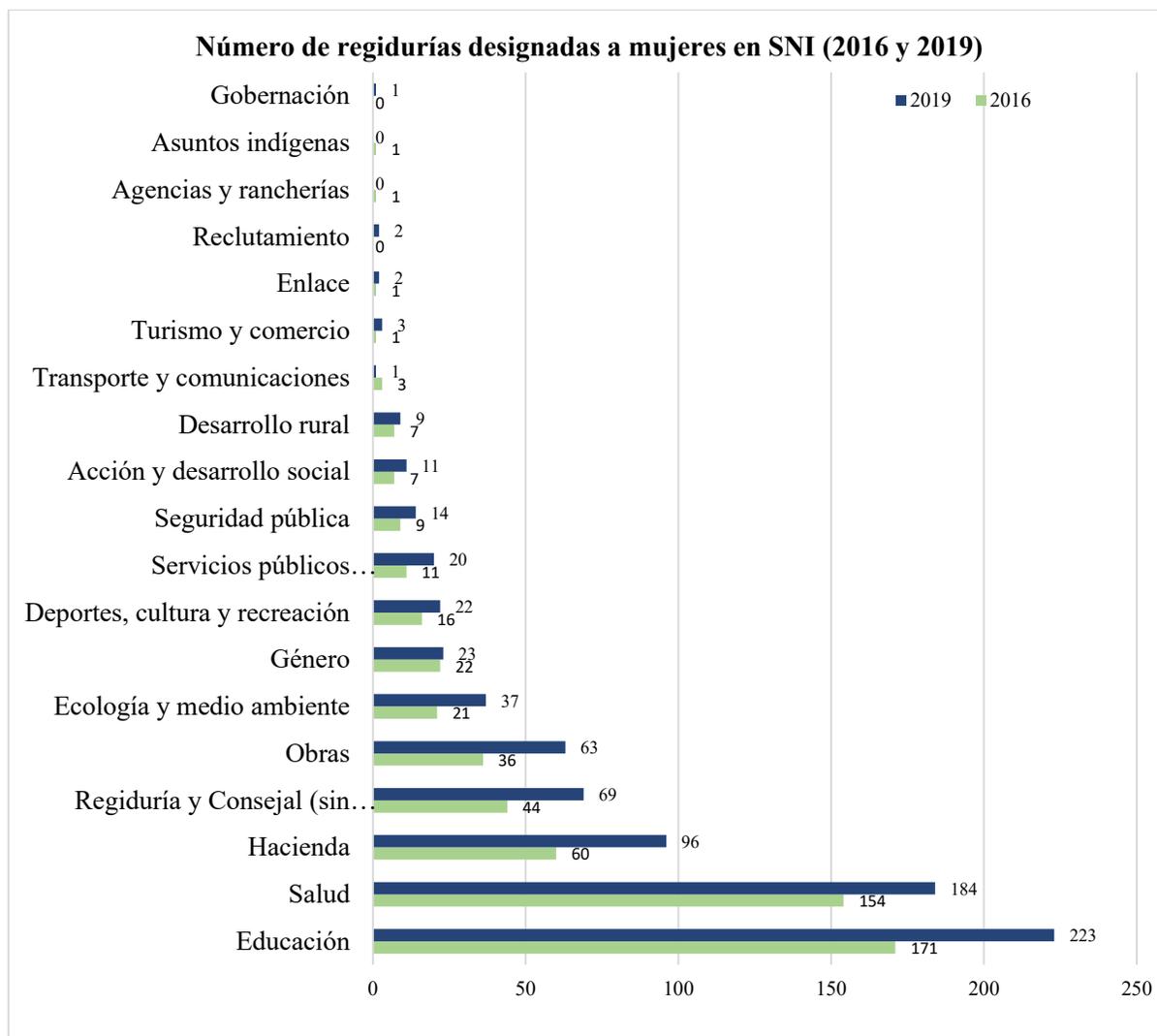
Las regidurías constituyen el espacio en el que se han abierto las mayores posibilidades de representación descriptiva de las mujeres indígenas, lo que les otorga, al menos jurídicamente, voz y voto en las decisiones del cabildo, así como comisiones específicas dentro del ayuntamiento. Las regidurías comprenden el mayor número de cargos dentro de un cabildo, que varía conforme con las decisiones de cada municipio, aunque, como ya se mencionó en párrafos anteriores, no se puede tomar como la única razón por la que las mujeres se concentran en este tipo de carteras, de las cuales ocuparon en 2016 el 31.06% (565 puestos) y en 2019 el 41.6% (780).

Si se observan los datos de forma no desagregada, estos números tienen una implicación simbólica importante, ya que pueden lograr un efecto positivo en la colectividad, que pueda llevar a largo plazo a considerar parte de la normalidad de las prácticas políticas compartir el poder entre hombres y mujeres, y particularmente que a ellas las aliente a integrarse a los órganos de gobierno. Estos efectos han sido señalados en diversos textos como una de las consecuencias de la representación simbólica (Childs, 2008; Lombardo y Meier, 2019; Sapiro, 1981).

Sin embargo, es preciso señalar que cada una de estas carteras es un reflejo —empleando el término con el que Pitkin se refirió a la representación simbólica— de los subtextos simbólicos sobre los roles y estereotipos en torno a hombres y mujeres, en los cuales se “tiende a asociar a las mujeres con espacios distintos al político” (Lombardo y Meier, 2019, p. 9).

Siguiendo esta idea, se desagregaron los datos sobre el tipo de regidurías en las que se designó a mujeres en las elecciones de 2016 y 2019, a partir de los registros publicados por el instituto electoral (IEEPCO, 2016b y 2020). Los nombres de estos cargos presentan una variación, por lo cual se decidió agruparlos por áreas de competencia y así poderlos cuantificar de forma representativa, quedando de la manera en que aparecen en la Gráfica 1<sup>9</sup>.

Gráfica 1



\*Elaboración propia, a partir de los registros publicados por el IEEPCO (2016b y 2020).

<sup>9</sup> Un porcentaje importante de las regidurías no están registradas con responsabilidades específicas, 11% en 2016 y 17% en 2019.

Como puede observarse en la gráfica, en las regidurías de salud y educación se concentra el mayor número de cargos ocupados por las mujeres, con 27.26% (2016) y 23.59% (2019) en el primer rubro y 30.27% (2016) y 28.59% (2019) en el segundo, los cuales de forma conjunta representaron en 2016 el 57.53% de las regidurías y en 2019 el 52.18%. Este tipo de puestos designan lo que Cristina Velásquez, en su libro *El Nombramiento* (sobre las mujeres en las comunidades indígenas oaxaqueñas), denominó espacios para la gestión comunitaria, en los que “reproduciendo estereotipos de género”, se considera que las mujeres “están en mejor posición para ocupar cargos en salud y educación” (2000, p. 225). Sin embargo, debe tomarse en cuenta —tal como se citó a Aguilar en la primera sección— que el trabajo comunitario realizado por las mujeres, desde espacios como la organización de las festividades y la elaboración de los alimentos, así como otros que históricamente han ejercido en el sistema de cargos relacionados con el cuidado familiar, han sido utilizados como rutas para acceder a la participación en el ámbito civil.

Otras regidurías que pueden asociarse a estos roles y símbolos de género son las de deporte, cultura y recreación (2.83% y 2.82% en 2016 y 2019), servicios públicos (rubro en el que se agruparon las regidurías de mercados, alumbrado, agua y panteones, con 1.94 y 2.56%) y acción y desarrollo social (1.24% y 1.41%).

Este predominio de roles de género en la asignación de regidurías, al igual que ocurre con el escaso número de presidentas municipales y síndicas, también puede interpretarse como un símbolo que asocia a las mujeres con la maternidad, el cuidado y el servicio familiar, con lo cual se siguen reproduciendo estereotipos de género y se dificulta la transformación de las barreras ya mencionadas para la participación política igualitaria entre hombres y mujeres.

Asimismo, retomando a Lombardo y Meier, la marcada tendencia de ocupar cargos de educación y salud establece límites sobre “quién está incluido, en qué medida y cómo, y en qué rol o posición” dentro del espacio público, lo cual constituye símbolos “que reproducen las relaciones de poder existentes” donde se replican “posiciones privilegiadas y marginadas” (2019, p. 6).

Una explicación complementaria es que estos nombramientos sean producidos por el traspaso de las responsabilidades que las mujeres han ejercido históricamente en el sistema de cargos no escalafonarios, es decir aquel que no comprende responsabilidades en la administración pública municipal, pero que abarca encomiendas relacionadas con la iglesia, las ceremonias y fiestas, así como de apoyo hacia diferentes actividades sociales y culturales<sup>10</sup>.

Por otra parte, si se compara la ocupación de mujeres en las regidurías de salud y educación con otras regidurías que registran elevada representación, se puede observar que para 2019 disminuyó el número de cargos relacionados con el cuidado familiar (30 nombramientos menos en salud y 52 en educación), al tiempo que se incrementaron otros rubros como hacienda (al pasar de 60 a 96 nombramientos) y obras (que aumentó de 36 a 63 designaciones), lo cual podría interpretarse como un progresivo cambio en los roles de género relacionados con el ejercicio de la administración municipal.

Finalmente, hay que señalar el surgimiento de las regidurías de género a partir de los comicios de 2016, de las cuales 22 de ellas se crearon en esta elección (3.89%), a las que se sumó una más en 2019 (2.95%). Su porcentaje aún es muy reducido y hay algunas voces que señalan que muchas de éstas fueron creadas como una estrategia para resolver la obligatoriedad de incluir mujeres en el cabildo<sup>11</sup>.

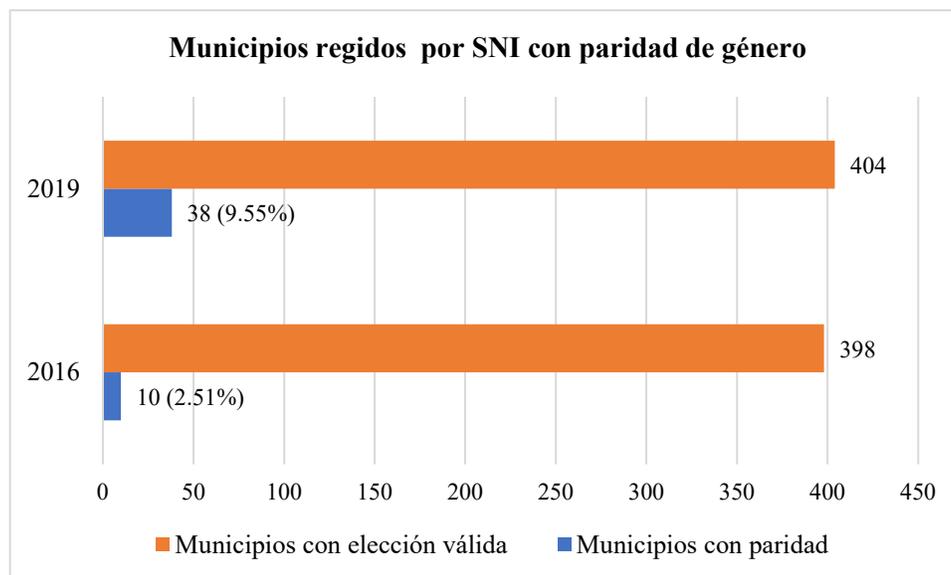
Respecto a la paridad de género, como se observa en la Gráfica 2, entre ambas elecciones hay un avance notorio, al pasar de 10 a 38 municipios que alcanzaron el 50% de representación de mujeres, la cual deberá lograrse, según la reciente reforma de la LIPEEO, para el 2023 en la totalidad de las demarcaciones regidas por SNI.

---

<sup>10</sup> A partir de la obligatoriedad de incluir mujeres en los cabildos, algunas comunidades se han encontrado con el dilema de cómo homologar los sistemas de cargos escalafonarios y los que no lo son, a fin de que las mujeres puedan avanzar en la ocupación de puestos de la administración municipal sin haber cumplido todos los cargos que establece el derecho consuetudinario, por ejemplo, para ser nombrado presidente municipal se debe haber pasado por todos los puestos en la jerarquía, lo cual implica un número considerable de años.

<sup>11</sup> Entrevistas realizadas con mujeres en Capulálpam de Méndez, agosto 2019.

Gráfica 2



\*Elaboración propia, a partir de los registros publicados por el IEEPCO (2016b y 2020).

## Conclusiones

La representación descriptiva y simbólica de las mujeres, en los municipios regidos por SNI, no puede abordarse con los mismos parámetros usados en las demarcaciones con sistema de partidos u otros espacios urbanos o no indígenas. La hibridación entre el derecho consuetudinario y el fundado en la democracia liberal, desde la cual se ha edificado jurídicamente el reconocimiento de la autonomía indígena por parte del Estado, implica procesos en los que están involucradas normas, prácticas y valores particulares, que deben ser tomados en cuenta antes de hacer una valoración *a priori* de los alcances que tiene la participación y representación de las mujeres en las comunidades indígenas.

La representación política de las mujeres indígenas desde su propio contexto cultural obliga a observar aspectos como: la representación política familiar y no individual (como sucede en la democracia liberal), la obtención de derechos políticos y sociales a partir del servicio comunitario, la participación de las mujeres en diversos ámbitos del sistema de cargos, la concepción distinta sobre las funciones que ejercen las mujeres en el servicio comunitario

(que no son considerados espacios de opresión), así como la amplia variedad con la que los pueblos originarios desarrollan su organización política y social.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que en el proceso de hibridación de estructuras y pautas culturales que viven las comunidades indígenas oaxaqueñas —que comprende una combinación entre elementos ancestrales, herencias coloniales, influencias e imposiciones del Estado liberal, así como el influjo de nuevas ideas— la organización comunitaria también está transformándose. En este sentido, las comunidades indígenas no son impenetrables y tampoco se les debe mirar como colectivos negados al cambio, prueba de ello es la creciente lucha por la participación y representación política de un importante número de mujeres indígenas, así como la apertura a posiciones de toma de decisión que se han generado durante los últimos años.

Sin embargo, dentro de este contexto cultural y de hibridación, no puede negarse la presencia de elementos culturales que inciden en la toma de decisiones políticas (como la elección del cabildo), los cuales si bien forman parte del universo de normas, prácticas y valores de los pueblos originarios, también tienen componentes de exclusión o al menos de limitación de las mujeres para acceder a otros cargos civiles no relacionados con las actividades que históricamente han desempeñado en sus comunidades. Estos elementos pueden tener una connotación simbólica, la cual se sugiere tanto en los testimonios recogidos en investigaciones etnográficas de distintas comunidades del estado, como en el hecho de que en la distribución de cargos menos del 5% de las presidencias municipales y el 8.91% de las sindicaturas están ocupadas por mujeres y más del 50% de las regidurías que desempeñan se concentra en funciones de educación y salud.

Aunque los datos cuantitativos y cualitativos aquí expuestos no permiten asegurar que la representación simbólica de las mujeres indígenas que hoy existe incide directamente en el tipo de cargos políticos que ocupan, ya que para ello se requieren estudios de campo que así lo corroboren, la información que proveen ambas fuentes sí permite hacer una relación entre ambas dimensiones.

Otro punto que debe tenerse en cuenta es que los mandatos jurídicos del Estado sobre paridad de género, acordes con la perspectiva de los derechos humanos de la democracia liberal, sólo pueden sentar las bases para que a largo plazo se alcance una representación simbólica y sustantiva que permita alcanzar una igualdad de género, la cual siempre deberá observarse desde el contexto de las comunidades indígenas oaxaqueñas. En este sentido, el notable incremento en el número de mujeres que integran los cabildos, incluso la paridad total para el 2023, no puede tomarse como el punto de llegada, sino como parte de un proceso que llevará mucho más tiempo e intervención de todos los actores para cambiar las existentes relaciones de poder político.

Finalmente, hay que señalar que el estudio sobre la participación y la representación política de las mujeres en comunidades indígenas oaxaqueñas tiene muchos aspectos que abordar y que el analizado en el presente trabajo es uno de ellos. Por ejemplo, es necesario estudiar a nivel de investigación de campo la percepción de mujeres y hombres al respecto, así como la influencia que las mujeres indígenas están logrando para transformar su entorno político y social.

### **Referencias bibliográficas**

- Aguilar, Yásnaya. (2019). Mujeres indígenas, fiesta y participación política. Dossier Feminismos, *Revista de la Universidad de México*, 33-39. Recuperado de <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/1157b614-c696-4872-9b14-c48b1c8680b5/mujeres-indigenas-fiesta-y-participacion-politica>
- Bustillo, Roselia. (2016). *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cámara de Diputados LXIII Legislatura. (2018). *500 años del municipio en México*. Ciudad de México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados.

Childs, Sarah. (2008). *Women and British Party Politics: Descriptive, Substantive and Symbolic Representation*. London: Routledge.

*Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca*. (2017). Recuperado de <https://www.te.gob.mx/legislacion/media/files/7e403a9e963d16c.htm>

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (2020). Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf)

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. (2019). Recuperado de [https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/marco\\_normativs/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Estado\\_Libre\\_y\\_Soberano\\_de\\_Oaxaca\\_%28Dto\\_ref\\_633\\_aprob\\_LXIV\\_Legis\\_12\\_abr\\_2019\\_PO\\_18\\_4\\_may\\_2019%29.pdf?1563573215](https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/marco_normativs/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_%28Dto_ref_633_aprob_LXIV_Legis_12_abr_2019_PO_18_4_may_2019%29.pdf?1563573215)

Curiel, Charlyne. (2015). “Que 20 años no es nada”, los sistemas normativos en Oaxaca: una política del reconocimiento a la mexicana. En Charlyne Curiel, Jorge Hernández-Díaz y Holly Worthen (Coords.), *Los dilemas de la política del reconocimiento en México* (pp.17-51). Oaxaca: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y Juan Pablos Editor.

Dalton, Margarita. (2012). *Democracia e igualdad en conflicto: las presidentas municipales en Oaxaca*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer. (2008). Gender quotas and women’s substantive representation: Lessons from Argentina. *Politics & Gender*, 4, 393-425. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/5d87/08d336c96d783d6f5c41476cdd4ed41f3318.pdf>

Freidenberg, Flavia y Alva, Raymundo. (2017). ¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva

multinivel. En Flavia Freidenberg (Ed.), *La representación política de las mujeres en México* (pp. 1-43). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Nacional Electoral.

Freidenberg, Flavia. (2019). La revolución silenciosa: de cómo las reglas que obligan a la paridad de género pueden mejorar la representación política de las mujeres en México. En Felipe de la Mata, Clicerio Coello y Luis Octavio Vado (Coords.), *Perspectivas del Derecho Electoral* (s/p). Ciudad de México: Ubijus Editorial.

García Beaudoux, Virginia. (2017). De techos, suelos, laberintos y precipicios. Estereotipos de género, barreras y desafíos de las mujeres políticas. En Flavia Freidenberg y Gabriela Del Valle (Eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia hacia las mujeres en América Latina* (pp. 103-116). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Gaussens, Pierre. (2019). Por usos y costumbres: los sistemas comunitarios de gobierno en la Costa Chica de Guerrero. *Estudios sociológicos*, 37(111), 659-687. doi: 10.24201/ES.2019V37N111.1723

Guerrero, Jaime. (28 de mayo de 2020). Paridad de género en municipios indígenas de Oaxaca...esperará. *Página 3*. Recuperado de <https://pagina3.mx/2020/05/paridad-de-genero-en-municipios-indigenas-de-oaxaca-esperara/>

Gurza, Adrián. (2017). Más allá de la paradoja de Pitkin. Una concepción dual de la representación. *Andamios*, 14(35), (123-157). Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v14n35/1870-0063-anda-14-35-00123.pdf>

Hernández-Díaz, Jorge. (2018). *La diversidad en litigio. Encuentros entre las políticas de la diferencia y las del reconocimiento*. Oaxaca: Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y Editorial Gedisa.

Hernández-Díaz, Jorge y Castillo, Estefanía. (2018). Las reformas de paridad y sus efectos en las elecciones municipales en Oaxaca. En Julio César Contreras y Willibald Sonnleitner (Coords.), *La democracia cuestionada. Representación política, comunicación y democracia*. México: COMECOSO. Recuperado de <https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/314/74>

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2010). *Perfiles Profesionales de los Presidentes Municipales 2010*. Recuperado de <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/perfiles-profesionales-presidentes-municipales-2010>

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2014). *Memoria electoral Sistemas Normativos Internos, proceso electoral 2012-2013*. Recuperado de <http://ieepco.org.mx/acuerdos/2014/msni2.pdf>

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2015). *Acuerdo IEEPCO-CG-SIN-4/2015*. Recuperado de <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2015/02%20ACUERDO%20SE%20APRUEBAN%20DICT%20C3%81MENES%20Y%20CAT%20C3%81LOGO%20SNI%20015%20%281%29.pdf>

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2016a). *Presidentas municipales electas en el proceso electoral 2016-2019 por el régimen de SNI propietarias*. Recuperado de <http://www.ieepco.org.mx/archivos/direcciones/2018/Sistemas%20Normativos/PRESIDENTAS%20MUNICIPALES%20AL%20MES%20DE%20JULIO%202018.pdf>

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2016b). *Base de datos autoridades electas 2016*. Recuperado de <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos>

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2016c). *Resultados electorales 2016, Sistemas Normativos Indígenas*. Recuperado en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/banners/DISEN%CC%83O%20Resultados%20>

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2018). *Elecciones extraordinarias 2018*. Recuperado de <http://www.ieepco.org.mx/archivos/direcciones/2018/Sistemas%20Normativos/elecciones%20extraordinarias%202018.pdf>

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2021). *Autoridades Electas 2019 Sistemas Normativos Indígenas, vista tabla*. Recuperado de <http://www.ieepco.org.mx/electsni2019/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015*. Oaxaca. Recuperado de [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/estados2015/702825079857.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825079857.pdf)

*Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca*. (2019). Recuperado de <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/MarcoJuridico/LIPEEO.pdf>

Lombardo, Emanuela y Meier, Petra. (2014). *The symbolic representation of gender: a discursive approach*. London: Routledge.

Lombardo, Emanuela y Meier, Petra. (2019). The Significance of Symbolic Representation for Gender Issues in Politics. *NORA. Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 27(4), 231-244. doi: <https://doi.org/10.1080/08038740.2019.1660404>

- Pitkin, Hanna. (1972). *The concept of representation*. Berkley, Los Ángeles, Londres: University of California Press.
- Puwar, Nirmal. (2004). *Space Invaders: Race, Gender and Bodies Out of Place*. Nueva York: Berge.
- Recondo, David. (2007). *La política del gato pardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CIESAS.
- Rodríguez, Eugenia. (2011). Género, etnicidad y cambio cultural: feminización del sistema de cargos en Cuetzalan. *Política y cultura*, (35), 87-110. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422011000100006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422011000100006)
- Sapiro, Virginia. (1981). When are interested interesting? The problem of political representation of women. *The American Political Science Review*, 75(3), 701-716.
- Vargas, Liliana. (2016). *¿Të m'uk texy kyiiimyë? Kutunk äjtën (¿Has dado de comer? Ser autoridad comunitaria?) La participación política y social de las mujeres indígneas en el sistema de cargos y en el gobierno local en Santa María Tlahuitoltepec Mixe, Oaxaca, México*. (Tesis de maestría) Escuela Nacional de Antropología e Historia, México. Recuperada de <https://bit.ly/3rAubPT>
- Vázquez, Verónica. (2011). Los derechos políticos de las mujeres en el sistema de usos y costumbres de Oaxaca. *Cuicuilco*, 18(50), 185-206. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16592011000100010](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592011000100010)
- Velásquez, María Cristina. (2000). *El Nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Worthen, Holly. (2014). Formas alternativas de luchas para la equidad de género: Mujeres indígenas en la intersección del Estado y la comunidad. En Charlynne Curiel, Holly Worthen, Jorge Hernández Díaz, Josefina Aranda y Evelyn Puga. *Repensando la participación política de las mujeres: discursos y prácticas de las costumbres en el ámbito comunitario* (pp. 127-155). México: Plaza y Valdes-UABJO.

#### **CARINA GALAR MARTÍNEZ**

Es profesora de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es maestra en Gobierno y Asuntos Públicos y candidata a doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus principales líneas de investigación son coordinación social, participación y representación política de las mujeres, pueblos indígenas, cultura política y democracia. Ha colaborado en los libros *Análisis de políticas públicas. Metodologías y estudios de casos I y II*, publicados por la FES Acatlán, UNAM.