

Temas selectos de  
Derecho Electoral

29

# Indígenas y mujeres en la democracia electoral.

## Análisis comparado

María Teresa Zegada Claure



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación



Temas selectos de  
Derecho Electoral **29**

**Indígenas y mujeres  
en la democracia electoral.  
Análisis comparado**

María Teresa ZEGADA CLAURE

305.4 Zegada Claire, María Teresa.

Z345i

Indígenas y mujeres en la democracia electoral : análisis comparado / María Teresa Zegada Claire. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

72 pp.-- (Serie Temas selectos de Derecho Electoral; 29)

ISBN 978-607-708-110-4

1. Mujeres indígenas. 2. Derechos de las mujeres. 3. Equidad de género. 4. Democracia representativa. 5. Pueblos indígenas – Derechos. 6. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) – Sentencias. I. Título. II. Serie.

#### **SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL**

DR. 2012 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,  
teléfonos. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-110-4

Impreso en México

# DIRECTORIO

## Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos  
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos  
Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Eduardo Ferrer Mc-Gregor

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Vocales

## Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez



## PRESENTACIÓN

Una preocupación fundamental de la sociedad actual es la de ampliar y fortalecer las opciones que ofrezca su sistema democrático, en cuanto a la participación significativa de los ciudadanos.

Por diversas razones históricas, culturales, políticas y económicas existen amplios sectores de la población que recientemente se han ido incorporando a los cuadros de dirección política sustentados en el voto popular.

Las comunidades indígenas y particularmente las mujeres que las integran representan casos especiales de incorporación, por la repercusión nacional e internacional que tiene su contexto.

Desde 1948 se firmó la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, en donde quedó establecido el respeto que debe merecer la identidad cultural.

A partir de entonces se han suscrito diversos documentos en los que los países signatarios se comprometen a garantizar el sano desarrollo de las comunidades étnicas que estén asentadas en su territorio, procurando para sus miembros espacios de expresión y desarrollo e igualdad de oportunidades y de participación.

Tal es el caso específico del Convenio No. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989.

En este orden de acción, nuestra autora, la maestra María Teresa Zegada Claire, investigadora de la Universidad Mayor de San Simón en Bolivia, realiza un estudio comparado respecto de la democracia representativa indígena en su país y en México, resaltando el im-

pacto que efectivamente se ha dado en ambos países al reformarse los documentos normativos aplicables para incluir los mecanismos electivos tradicionales de los indígenas.

Al respecto observa, con base en datos duros, que todavía no es significativo su índice de participación y que su ejercicio político-electoral activo o pasivo dista mucho de tener relevancia en la toma de decisiones; en el caso de las mujeres aún más, debido, entre otras causas, a los patrones patriarcales tradicionales que han enmarcado y limitado sus roles de desempeño social, subordinados a los varones, por eso en este estudio se habla del “acoso político”.

Con esmero se hace el análisis comparativo, partiendo primero del campo jurídico, basado en las disposiciones constitucionales y legales, observando en el caso de Bolivia su normatividad vigente y, en cuanto a México, las reformas constitucionales recientes en la materia, las que a su vez han generado las respectivas leyes reglamentarias.

Igualmente, se comenta el campo de oportunidad que representa la normatividad internacional, sin que éste haya sido hasta ahora aprovechado de manera racional.

Posteriormente, se observan diversos aspectos tradicionales y sociológicos que van limitando a indígenas y a mujeres en el ejercicio integral de sus derechos político-electorales. En ello, de acuerdo con este texto, han tenido mucho que ver “los partidos políticos que mantienen prácticas clientelares, las que se interponen a la autorepresentación de los pueblos indígenas”.

Al referirse a Bolivia se destacan aspectos como el *thaki*, que implica una verdadera carrera política dentro de la comunidad para ser reconocido y elegido para ejercer cargos públicos; las disposiciones relativas en la reciente Constitución de 2009, que establecen un nuevo Estado de carácter plurinacional comunitario y autonómico, que reconoce como idiomas oficiales el español y los más de 30 de las naciones indígenas y aun diversos elementos simbólicos de ellas, incluyendo su bandera, la *wiphala*.

Entre México y Bolivia existen rasgos históricos similares, en los dos países se desarrollaron culturas prehispánicas organizadas de manera compleja, que luego fueron sometidas por la conquista hispana, creándose un estatus de aislamiento para los indígenas, gracias al cual conservaron una buena parte de sus tradiciones, si bien con un marcado sincretismo fruto de la evangelización y del mestizaje.

En México, más que en Bolivia, las comunidades indígenas no participaron en términos generales en los grandes movimientos políticos que fueron configurando al país, por eso, al darse la necesidad actual de integrar a las dos sociedades, la liberal y la tradicional, deben desarrollarse eficientes formas de convivencia y compatibilidad, procurando evitar ambigüedades en los textos legales y prácticas abiertas o disimuladas de desviación.

Este número, que forma parte de la serie Temas selectos de Derecho Electoral, seguramente resultará de interés para los especialistas y para todo ciudadano preocupado porque su sistema democrático resulte eficaz e incluyente.

Confrontar la realidad de Bolivia y de México da a la investigación un mayor grado de interés, tomando en cuenta que las dos naciones comparten frente a su amplia población indígena el reto de satisfacer integralmente sus requerimientos, desafío que está planteado, en los dos casos, "...no sólo para el Estado y sus instituciones, sino también para la sociedad civil y para los actores involucrados en este proceso".

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*



INDÍGENAS Y MUJERES  
EN LA DEMOCRACIA ELECTORAL.  
ANÁLISIS COMPARADO<sup>1</sup>

*María Teresa Zegada Claire*

SUMARIO: I. Introducción; II. Política e instituciones en la memoria histórica; III. Reformas constitucionales y derechos de los pueblos indígenas; IV. Sistemas electorales en sociedades heterogéneas; V. Los derechos de las mujeres en el marco de la democracia plural; VI. Consideraciones finales, VII. Fuentes consultadas.

## I. INTRODUCCIÓN

El posicionamiento del tema indígena en el debate mundial y particularmente en el latinoamericano se produjo en la década de 1960. En ese momento histórico se generó una serie de movilizaciones sociales con reivindicaciones y demandas indígenas respecto al ejercicio de derechos colectivos sociales y políticos y, al mismo tiempo, se generó un viraje intelectual en las ciencias sociales que prestó atención de manera particular a dichas poblaciones (Bartolomé

---

<sup>1</sup> Este ensayo contó con la colaboración de la investigadora Claudia Arce.

1996, 177). El discurso predominante incidía en la autogestión y en la autodeterminación de los pueblos y en el cuestionamiento radical a las visiones homogeneizantes del mundo indígena que habían hecho invisible la problemática étnico-cultural con las categorías de “pueblo” o “nación”, construidas durante los gobiernos populistas de mitades del siglo XX.

De modo particular en México la vinculación del tema de la autonomía con la problemática indígena se manifestó con contundencia en la década de 1990 con el levantamiento del movimiento zapatista, en tanto que en Bolivia dichos discursos se iniciaron de manera marginal, pero progresiva, durante 1960 y 1970, especialmente en el mundo aymara,<sup>2</sup> hasta lograr una repercusión política y jurídica nacional a partir de 1990 con la marcha denominada “Por el territorio, la dignidad y la vida”.

En la actualidad, los derechos de los pueblos indígenas han adquirido centralidad en el campo político e intelectual latinoamericano y han sido objeto de la construcción de diversos andamiajes normativos. Así, a partir de 1980, las reformas constitucionales de varios países han incluido, de diversas maneras y con distintos énfasis, el reconocimiento de los pueblos indígenas, comenzando por la Constitución pionera de Guatemala en 1985. En algunos casos, además de su reconocimiento formal, también se han previsto mecanismos institucionales que permitan el ejercicio de los derechos civiles, políticos y económicos de los pueblos indígenas.

Del mismo modo, y de manera más o menos paralela, la reivindicación de los derechos de género se ha incorporado en el ámbito público y político desde mediados del siglo pasado, pero con mayor contundencia durante las dos últimas décadas, tanto en los debates parlamentarios nacionales como en los espacios locales,

---

<sup>2</sup> Los aymaras constituyen el segundo pueblo indígena en tamaño poblacional, y está ubicado en su origen en la zona altiplánica de Bolivia.

logrando la agregación progresiva de derechos en las legislaciones federales y estatales, como resultado de la acción organizada y la presión abierta de los movimientos de mujeres en las calles y en la esfera pública.

Por estas razones, no es posible una lectura y una valoración adecuadas del funcionamiento y decurso de la democracia electoral, sin poner particular atención en elementos de análisis relacionados con la problemática indígena y la participación política de las mujeres, que devienen de la dinámica histórica y política de nuestras sociedades.

## II. POLÍTICA E INSTITUCIONES EN LA MEMORIA HISTÓRICA

Bolivia y México comparten una historia común en cuanto a los procesos de conformación sociopolítica, que procede de la manera en que se dirimió la conquista y colonización española sobre realidades preexistentes. Esta memoria histórica ha marcado, en general, la fisonomía de los contextos sociales latinoamericanos, así como la conformación de los escenarios de decisión y gobierno político en la etapa poscolonial, en la que el predominio del sistema republicano liberal representativo ha convivido de diversas maneras con las particularidades socioculturales de los pueblos indígenas.

Las formas de autogobierno político y organización social previas a la conquista española marcaron los rasgos de la relación con la colonia. Dichos sistemas organizativos en algunos casos fueron destruidos por la invasión española, en otros fueron adaptados y en su caso negociados con la nueva situación impuesta por la Corona Española; por ejemplo, mediante un implícito contrato de “respeto” a sus territorios a cambio del “tributo” y “mita” (Platt 1982).

Si bien la independencia del régimen colonial en México y en Bolivia implicó un cambio de actores en la alta jerarquía estatal y una

nueva forma de administración de los recursos, no significó una transformación en el sistema de relaciones entre el Estado y la sociedad, ya que simplemente tendió a la reproducción de viejas prácticas de sometimiento y explotación a la población local en función de las lógicas del desarrollo del capital y de la nueva élite criollo mestiza, en un proceso que fue conceptualizado por varios autores como colonialismo interno.<sup>3</sup>

En todo caso, de manera parecida en ambos países, las comunidades indígenas y sus formas tradicionales de organización política devienen de la combinación de las formas precolombinas con aquellas implantadas por la colonización española, que luego fueron recuperadas como propias por las comunidades frente al nuevo orden estatal republicano. Por ejemplo, en México, la vigencia de “las asambleas comunitarias como mecanismo para acceder al sistema de cargos cívico-religiosos de tipo tradicional, originado por la introducción del modelo del municipio español en las comunidades indígenas en el siglo XVII” (Barrera-Bassols 2006, 23). De esta manera, los españoles impusieron sus instituciones de administración local con base en los cabildos o ayuntamientos y se produjo una superposición y entrecruzamiento de patrones organizativos (Carrasco 1961).

Del mismo modo, en Bolivia, los caciques apoderados —que en su momento fueron la bisagra entre la Corona Española y las comunidades indígenas— reaparecieron en el siglo XIX encabezando la lucha por la defensa de los territorios comunitarios, inclusive reivindicando los viejos títulos otorgados por dicha Corona. El cabildo, que fue impuesto por las autoridades coloniales y controlado por un corregidor colonial, en el siglo XIX fue reapropiado como una institución indígena (Colque y Camerón 2009, 183), o la tradicional

---

<sup>3</sup> Autores como Aníbal Quijano o Pablo González Casanova asumen estas categorías para explicar la realidad latinoamericana poscolonial.

institución del *chacha warmi* como mecanismo de acceso y ejercicio de los altos cargos de autoridad en las comunidades, en el cual las mujeres son incluidas en una “dualidad complementaria y equilibrada” con el hombre, al parecer proviene de una imposición de los colonizadores y de la iglesia católica, basados en una ordenanza del virrey Toledo para evitar la poligamia y promover la monogamia en el incario (Eyzaguirre 2008), lo cual, como concluyen Colque y Camerón (2009, 183), no socava la legitimidad de dichas prácticas, sino que pone de relieve su dinamismo.

Más allá del origen de las estructuras comunitarias, éstas se han reproducido en el tiempo como sistemas de autogobierno paralelos a la estructura estatal, en algunos casos totalmente desconectados de la misma, en otros, mediante la conformación de sistemas híbridos con los municipios o ayuntamientos, lo que produce formas distintas o alternativas de gestión política.

En Bolivia, la denominada democracia comunitaria o democracia étnica —más allá de las diferencias y matices que asume de acuerdo con las características propias de las 36 naciones reconocidas por la Constitución— comparte, en general, los siguientes rasgos: cuenta con un sistema colectivo de toma de decisiones y administración del poder; los cabildos o asambleas se constituyen en instancias de deliberación y decisión; se instituye la rotación de cargos con base territorial y la obligatoriedad en el cumplimiento de funciones de autoridad; la noción de autoridad como servicio y no como privilegio; sistemas de rendición de cuentas y control social; la revocatoria de mandato, entre las principales (Ticona, Rojas y Albó 1995), así como la necesaria trayectoria que siguen los comunarios para llegar a ser proclamados autoridades, mediante el denominado *thaki* o camino (Colque y Camerón 2009, 178). Este modelo, de acuerdo con los autores, es más democrático que el liberal representativo, ya que la autoridad no sólo conoce la realidad a la que representa de manera directa y cotidiana, sino que es responsable por sus actos ante la comunidad.

En el caso de México, se reconocen al menos 62 grupos étnicos (Barrera-Bassols 2006, 20), y si bien es cierto que también los usos y costumbres varían de comunidad a comunidad, contienen algunos rasgos comunes como: la elección de autoridades en asamblea como instancia de decisiones y búsqueda de consensos, el ejercicio del cargo es visto como servicio y no como privilegio, los cargos son honoríficos y obligatorios y se basan en relaciones de reciprocidad, el prestigio es el principal rédito por la cantidad de servicios prestados, y que también funciona como mecanismo de diferenciación social, la sanción por el incumplimiento de cargos (Barrera-Bassols 2006, 23). Al mismo tiempo, se rigen por principios como la justicia y la igualdad, el servicio público, las lógicas colectivas y no individuales y, por último, las autoridades devienen de una trayectoria que es reconocida por la comunidad (Armenta s. f., 5), que se podría asemejar al camino o *thaki* en Bolivia.

La manera en que se ha institucionalizado la denominación jurídica y sociológica de los formatos políticos de los pueblos indígenas en el ámbito electoral, en el caso mexicano, es por medio de usos y costumbres; y en la Constitución boliviana se habla más bien de normas y procedimientos propios, aunque también se alude a los usos y costumbres para diferenciarlos de las prácticas liberales y republicanas. Al respecto, Martínez (2001) señala que la antropología jurídica latinoamericana, a partir de la reafirmación comunitaria, enfatizó en el contraste y la oposición entre el derecho nacional y el derecho indígena, mostrando la distancia y contradicciones entre ambos, y afirmando que estas diferencias generaban la mayor parte de las violaciones a los derechos individuales y colectivos de los indígenas al ser enfrentados a la justicia.

Estas denominaciones reivindican el derecho a la diferencia, al reconocimiento legal y al respeto por los sistemas de autogobierno indígena frente a la histórica tendencia a desintegrarlos y absorberlos en las lógicas republicanas de ejercicio del poder y la política.

No obstante, la tensión que arrastra la memoria histórica en la relación del Estado con los pueblos o comunidades indígenas tiene varias dimensiones, está relacionada por una parte con el despojo de tierras comunitarias con el objetivo de “civilizar” a las poblaciones indígenas e integrarlas en la lógica individual de producción y de mercado; por otra, con las delimitaciones geográficas impuestas por el Estado, que no siempre coincidieron ni coinciden con las fronteras naturales de los pueblos indígenas, que en muchos casos trascienden las demarcaciones municipales, estatales e incluso nacionales,<sup>4</sup> dichas demarcaciones vulneran la continuidad de los territorios y culturas indígenas y por ende generan una serie de conflictos; finalmente, está relacionada con la sistemática exclusión de los indígenas de las políticas estatales, o en su caso, con su incorporación subordinada a la tutela republicana justificada por el pensamiento liberal y el positivismo social,<sup>5</sup> así como por la aplicación de sistemas de elección individual, construyendo una ciudadanía política que, en cierto modo, se sobreponía o suplantaba las lógicas de una ciudadanía colectiva o comunitaria.

El reconocimiento institucional y legal de los pueblos indígenas con sus propias identidades y particularidades fue producto de un largo y progresivo proceso. En Bolivia, las primeras constituciones reconocían como ciudadanos a una reducida élite económica y social, y establecían una diferencia entre bolivianos y ciudadanos; los últimos además de ser bolivianos, debían ser casados o mayores de 20 años, saber leer y escribir, tener empleo, industria o profesar

---

<sup>4</sup> En el caso de Bolivia, por ejemplo, la nación del Kollasuyo, cuya reconstitución es ahora reivindicada por los pueblos indígenas del altiplano y occidente del país, trasciende las fronteras de Perú y del norte de Chile.

<sup>5</sup> Acompañaron este pensamiento tendencias como el denominado darwinismo social, adoptado circunstancialmente por las élites de fines del siglo XIX y principios del XX, que regiría la mentalidad estatal respecto a los indígenas, como instrumento de inferiorización y discriminación social.

alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico, lo cual excluía aproximadamente a 80% de los habitantes del territorio (Trigo 2003). Así, los símbolos que emitía el Estado como elementos de pertenencia o integración nacional —claves para la construcción de ciudadanía— sólo alcanzaban a ciertos grupos privilegiados, esencialmente mineros y hacendados, o a los ligados a la actividad comercial (Zegada 2011, 11). Las siguientes reformas constitucionales durante el siglo XIX y principios del siglo XX, reflejarían una continuidad respecto de las primeras, aunque la diferencia entre ciudadanos y bolivianos tendió a diluirse con el transcurso del tiempo.

La Constitución Política del Estado (CPE) de 1938 marcó un hito en la memoria boliviana, porque expresa la ideología emergente del constitucionalismo social. En dicha Constitución, por primera vez, se “... reconoce y garantiza la existencia legal de las comunidades indígenas” (Trigo 2003), el derecho a tener una legislación específica y a ser instruidos, mediante núcleos escolares indígenas de carácter integral. Sin embargo, estos significativos avances se limitan a su enunciación constitucional, sin ningún correlato en la realidad. El acceso universal a los derechos políticos se logró después de la revolución de 1952, junto a la reforma agraria y la construcción del Estado-nación, con una noción universalista de ciudadanía, de manera que las identidades indígenas quedaron invisibles con la categoría homogeneizante de mestizaje, en el marco de la “comunidad imaginada, universal y fraterna” a que hacía referencia Benedict Anderson (1993) con la construcción de la nación.

Las demandas indígenas surgieron de manera aislada en la década de 1960 entre la intelectualidad aymara, y luego se expandieron hacia 1980 y 1990 a la esfera pública y político institucional hasta lograr su reconocimiento constitucional en la reforma de 1994, que en el artículo 1 incorporó por primera vez las categorías multiétnica y pluricultural como características del Estado boliviano;

y en el Art. 171 “reconoce, respeta y protege los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas”, el uso de los recursos naturales y “... su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones”, del mismo modo reconoce su personalidad jurídica, así como a las autoridades naturales, otorgándoles el derecho de ejercer funciones administrativas y la aplicación de normas propias para la resolución de conflictos, “... siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes...” (CPE 1994). Esta conquista, nuevamente parcial, deriva en un complejo y sostenido proceso de presión social para la refundación del Estado mediante la realización de una Asamblea Constituyente. Otro avance normativo importante, previo a la Constituyente, se produjo con la reforma constitucional de 2004, por medio de la cual se rompe con el monopolio partidista en la representación política y se incorporan como sujetos políticos a las agrupaciones ciudadanas y a los pueblos indígenas.<sup>6</sup>

En México, el proceso de reconocimiento y conquista de derechos de los pueblos indígenas responde a temporalidades y características un tanto distintas. La independencia implicó la igualdad formal de todos los habitantes de la República, pero al igual que en el caso boliviano, esta enunciación normativa no respondía a la realidad social. Los indios no tenían cabida en el nuevo Estado, y eran considerados como un obstáculo para el desarrollo y el proceso de construcción de la nación (Mejía y Sarmiento 1991). A pesar de ello y de los procesos de fraccionamiento y privatización de tierras, un gran número de comunidades logró sobrevivir. El liberalismo en México también se impregnó de las doctrinas positivistas.

---

<sup>6</sup> Estos preceptos constitucionales se tradujeron en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004) y se aplicaron a partir de las elecciones municipales de 2004. Sin duda esta conquista se produjo por la presión de las organizaciones indígenas para eliminar la mediación y la manipulación partidaria en las comunidades y permitir representaciones propias.

A fines del siglo XIX, con la decisiva influencia del positivismo, hijo de la ilustración, se impuso el credo de la razón, del progreso entendido como único camino, como la ruta ineludible de la historia, y el dogma de la integración nacional, de cuya más elocuente expresión era el mestizaje (Álvarez 2000).

En la época posrevolucionaria se gestó una corriente que promovía la integración del indígena a la cultura dominante, así, durante el cardenismo prevaleció la corriente asimilacionista o integracionista que planteaba la necesidad de incorporar a los indígenas al Estado, y luego devino una etapa estacionaria y de invisibilidad del tema indígena hasta la década de 1970, en la que las organizaciones indígenas adquieren protagonismo (Mejía y Sarmiento 1991).

Durante 1970 comenzaron a surgir procesos de organización y luchas indígenas tanto por la tierra como por los derechos políticos, rechazando la imposición de autoridades por parte de funcionarios públicos, partidos políticos o de otro tipo de organizaciones (Cedillo 2009, 220-2), junto al imaginario de la autonomía y el autogobierno indígena, y lograron mantener una relativa independencia respecto de los partidos hasta 1988, cuando optaron por otra estrategia que consistía en abrir su participación en los partidos ante la posibilidad de acceder a ciertos cargos en la Cámara de Diputados, en la de Senadores o en los municipios.

Hacia 1990, las demandas indígenas se posicionaron en el escenario político mediante acciones concretas, como aquellas propiciadas por el movimiento zapatista en Chiapas. En 1994 se produjo la Convención Nacional Electoral Indígena que buscaba sensibilizar a los candidatos a la presidencia con sus demandas, entre ellas, una cuota de 10% para candidatos indígenas, así como una sexta circunscripción indígena (Castillo s.f., 83). También se realizaron intentos de participación en el plano electoral mediante la conformación de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), en la

década de 1990, que como asociación política nacional fue reconocida por el Instituto Federal Electoral en 1999, aunque en realidad no pretendía convertirse en partido (Castillo s.f., 87).

En el ámbito nacional, el tema logra un trato normativo en el Art. 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México (CPEUM) de 1992, en el que se reconoce la existencia de los pueblos indígenas y la composición pluricultural del país. Establece que:

La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado (CPEUM 1992).

De acuerdo con algunos análisis, esta reforma significa un cambio relevante en relación con la democracia mexicana, porque, entre otras cosas, establece los lineamientos a favor de los grupos indígenas (UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas 1993).

De manera paralela, en algunos estados con amplia población indígena estas demandas se plasman en el plano normativo constitucional, como en Oaxaca, que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano —reformada en 1992— incorpora el tema indígena.

México, de acuerdo con datos del censo de 2000, cuenta con una población de 97,483,412 habitantes de los cuales 6,044,547 son considerados indígenas tomando como criterio la lengua hablada (Barrera-Bassols 2006, 20). Los estados con mayor composición indígena son Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, Yucatán, Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí y Distrito Federal (Barrera-Bassols 2006, 22). En Oaxaca, que es uno de los estados con mayor composición de pueblos y culturas indígenas, existen 16 grupos étnicos, asimismo concentra el mayor número de municipios, 23% del total nacional (Armenta s. f., 6).

En relación con la información estadística en Bolivia, de acuerdo con el censo de 2001, la población indígena alcanza 49.9% y quienes se autoidentifican como tales alcanzan 61,2%,<sup>7</sup> repartida en 36 pueblos indígenas de distinto tamaño poblacional, desde los paca huara cuya población es de apenas 6 habitantes, o los machineri que son 13, hasta los quechuas y aymaras que alcanzan 2,281,198 y 1,525,321 habitantes, respectivamente, de un total estimado de 9 millones de bolivianos en el censo mencionado (Arnold y Villarroel 2004, 27).

### III. REFORMAS CONSTITUCIONALES Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La construcción de la ciudadanía indígena —distinta a la ciudadanía individual y universal— se basa fundamentalmente en el derecho a la diferencia (Taylor 1993; Kymlicka 1996), de ahí deriva la interpe-lación de los pueblos indígenas al Estado por diversas vías, desde aquellas que plantean sólo su reconocimiento normativo para ser parte del Estado y del orden social predominante de manera funcional al mismo, hasta las que plantean la construcción de estados paralelos, con sus propias autoridades y sistemas de autogobierno. Entre estos dos extremos se despliegan distintas variantes y formas de convivencia y complementariedad o hibridación, dependiendo de los contextos sociales y momentos históricos particulares.

En el ámbito internacional, un hito insoslayable en este proceso fue la suscripción del Convenio 169 de la OIT sobre los

---

<sup>7</sup> Este dato, sin embargo, es rebatido por una serie de encuestas paralelas que concluyen que la población indígena alcanza aproximadamente 18%, justifican esta diferencia en la información en el hecho de que en el censo no se incluyó la opción de autoidentificación como mestizo, por lo que la población optó por la autoidentificación indígena, en tanto que en estos estudios los autoidentificados como mestizos alcanzan 60% de la población.

pueblos indígenas y tribales en países interdependientes en 1989, que promueve de manera general relaciones equitativas, de no discriminación y de respeto a los derechos de los campesinos y pueblos indígenas. Dicho instrumento legal conceptualiza a un pueblo indígena o tribal como aquel que cuenta con condiciones sociales, culturales y económicas distintas a otros sectores del ámbito nacional, está regido total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones, tiene conciencia de su identidad indígena; reconoce a un pueblo indígena por su existencia previa a los procesos de colonización y que actualmente conserva todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. En dicho documento también se establece el respeto a la integridad de los valores, prácticas e instituciones de los pueblos indígenas y que, al aplicarse en la legislación nacional, se deberán considerar sus costumbres o derecho consuetudinario y mecanismos de consulta en caso de que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos. Como antecedente, se habían introducido algunas premisas sobre los derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 27) en 1966.

De la misma manera, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró, en la década de 1990, el decenio de los pueblos indígenas con la organización de una serie de actividades para debatir los derechos colectivos de dichas poblaciones.

En el año 2007, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Nueva York abarca tanto derechos individuales como colectivos, derechos culturales a la identidad, educación, salud, empleo e idioma, entre otros; al mismo tiempo, prohíbe la discriminación contra los pueblos indígenas, y en su artículo 3 reconoce el derecho a la libre determinación, por tanto también a la autonomía y al autogobierno en relación con sus asuntos internos y locales.

Por otra parte, desde la década de 1980, se ha promovido en América Latina un movimiento tendiente a lograr el reconocimiento de los derechos comunitarios en las constituciones políticas de distintos países. A partir de ello se ha generado el denominado “constitucionalismo multicultural”, un nuevo modelo estatal con reconocimiento de los pueblos indígenas, que se inicia con la reforma constitucional de Guatemala en 1985 y se replica con posterioridad en otros países de América Latina (Barié 2005).

En los casos concretos de México y Bolivia, el reconocimiento formal a los pueblos indígenas se registra en las reformas constitucionales. En México, el artículo 4 de la Constitución, reformada en 1992, en su primer párrafo establecía:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley (CPEUM 1992).

En relación con los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en la reforma constitucional de 2001 se introduce en el artículo 2 el reconocimiento explícito a su

composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (CPEUM 2001, artículo 2).

Asimismo se define a los pueblos indígenas:

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (CPEUM 2001, artículo 2).

En este artículo se destaca la conciencia de la identidad indígena como criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones.

También en la CPEUM se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, con el resguardo de que ésta se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. En ese contexto, la autonomía implica (artículo 2, A, II al VII) la capacidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; así como aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución. También reconoce el derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados; a acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución, a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de la Constitución. Del mismo modo, reconoce el derecho a elegir, en los municipios con población indígena, a representantes ante los

ayuntamientos que deberán ser regulados por las constituciones y leyes de las entidades federativas.

Al mismo tiempo, recomienda que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se realice en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Cada uno de las 32 entidades de México (incluyendo el Distrito Federal) tiene facultades legislativas y puede establecer sus propias reglas de juego, amparadas en la legislación constitucional del Estado federado y la Constitución federal. De ahí que, en relación con los derechos indígenas, también exista un desarrollo diferenciado de normas y leyes. De acuerdo con Olvera (2001, 165), en 16 constituciones de México se reconoce el carácter pluricultural de sus habitantes, las cuales han ido incorporando progresivamente estas nuevas disposiciones, entre ellas, el caso de Guerrero en 1987, Chiapas y Oaxaca en 1990, Hidalgo en 1991, como las pioneras. Los estados con mayor composición indígena son Oaxaca y Chiapas, con más de 1,000,000 de habitantes y Guerrero e Hidalgo con alrededor de 500,000.

Las disposiciones constitucionales de los estados mexicanos oscilan entre las que han optado por un reconocimiento formal a su composición pluricultural y simplemente establecen líneas de atención a los pueblos indígenas como el caso de Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí, Estado de México y Michoacán, entre otras; y aquellas que han avanzado hacia el reconocimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas e incorporan mecanismos concretos de participación y autogobierno, como el derecho a elegir autoridades tradicionales de acuerdo con usos y costumbres, o la libre determinación y la autonomía como el caso de Oaxaca, que reconoce sus formas de organización, elección de autoridades y sistemas normativos. En otros casos, como en Chihuahua, se establecen métodos de

administración de justicia (Olvera 2001, 166-9). En México existen más de 2,440 municipios distribuidos en los distintos estados; de los 570 municipios de Oaxaca, por ejemplo, 412 han optado por elegir a sus autoridades por usos y costumbres.

El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994 impulsó también la incorporación del tema de la autonomía indígena en los debates nacionales y en varias constituciones. La noción de libre determinación asociada a la autonomía en México aparece en las constituciones de Oaxaca, Nayarit y Veracruz (Olvera 2001, 171), cuyo alcance aún no se puede evaluar en toda su dimensión porque su aplicación es parcial.

En tanto que Bolivia experimenta un cambio profundo desde el año 2009 después de la aprobación de la nueva Constitución, en la cual se establece como base del nuevo Estado el carácter plurinacional comunitario<sup>8</sup> y autonómico (artículo 1). El artículo en que se plasma de manera más clara este viraje es el artículo 2 que expresa:

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley (CPE 2009, artículo 2).

---

<sup>8</sup> La idea de Estado plurinacional e intercultural aparece en 1983 en un documento de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) como planteamiento central de su II congreso, en el que señalan que la unidad del Estado se combine con la diversidad de naciones indígenas, respetando sus diferencias (Ticona 2007).

Asimismo el artículo 5 reconoce como idiomas oficiales el español y los más de 30 idiomas de las naciones indígenas, incorpora una serie de elementos simbólicos como la bandera *wiphala*,<sup>9</sup> los principios y valores de los pueblos indígenas y los derechos colectivos de dichas naciones.

Sin embargo, la estructura y organización del estado republicano queda prácticamente intacta, a ella se añaden algunos espacios y recomendaciones que involucran la participación de los pueblos indígenas. En el caso del Órgano Legislativo Plurinacional, se incorporan circunscripciones especiales Indígenas Originario Campesinas (IOC), de acuerdo con la Ley de Régimen Electoral, se establecieron 7 circunscripciones indígenas de un total de 130 escaños en la Cámara de Diputados, y ninguno en la Cámara de Senadores. Si bien la incorporación de circunscripciones especiales IOC constituye un importante avance, en realidad se añade a la vieja estructura institucional de este órgano del Estado y representa de manera directa sólo 4.2% del total de los miembros del parlamento o Asamblea Legislativa Plurinacional (Zegada 2009, 140-3). En relación con el órgano Ejecutivo, el texto prevé la designación de ministros y ministras “respetando el carácter plurinacional...”, por tanto queda a criterio de los gobernantes de turno la cantidad y calidad de dichos representantes en el Ejecutivo. Por último, en la conformación del órgano Judicial, la Constitución establece junto a la Jurisdicción Ordinaria, la Jurisdicción IOC —en igual jerarquía— y se ejerce mediante sus propias autoridades (CPE 2009, artículo 179, base I y II). Esta convivencia se basa en los principios del pluralismo jurídico y la interculturalidad planteadas en la misma Constitución (CPE 2009, artículo 178).

En relación con el órgano Electoral Plurinacional, convertido en cuarto poder del Estado, se incorporan criterios de plurinacionalidad

---

<sup>9</sup> Bandera compuesta por 49 cuadrados de colores en filas y columnas de siete colores.

en su composición (donde 2 de los 7 miembros de dicho órgano son de origen indígena). Asimismo, en el capítulo sobre la representación política, se reconoce —como en la anterior constitución— junto a los partidos y agrupaciones ciudadanas a los pueblos indígenas, estos últimos eligen a sus representantes de acuerdo con “normas y procedimientos propios” (CPE 2009, artículo 211).

Finalmente, en la nueva Constitución se establece como un nuevo nivel de gobierno la autonomía IOC, que consiste en:

el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias (CPE 2009, artículo 289).

Dicho gobierno está reglamentado en sus atribuciones, competencias y en relación con los otros niveles autonómicos, vale decir el departamental, el regional y el municipal.

Como se puede ver, el impacto del tema indígena en el marco constitucional tiene un alcance distinto en México y Bolivia. En México, por tratarse de un Estado federal, a partir de los enunciados constitucionales logra su materialidad en los niveles descentralizados, es decir, en los estados y municipios, dependiendo de la composición étnico-cultural de cada estado, en tanto que en Bolivia el tema indígena transversaliza el nuevo texto constitucional y es aplicado a todo el territorio nacional, aunque su impacto en la ingeniería constitucional es débil, es decir, no implica un cambio radical en las instituciones ni en el funcionamiento general del estado.

En definitiva, si bien los temas están planteados en lo constitucional y normativo, lo cual implica de hecho un significativo avance, el desafío consiste en su aplicación y materialización progresiva.

#### IV. SISTEMAS ELECTORALES EN SOCIEDADES HETEROGÉNEAS

El sistema electoral deviene de las formas de democracia establecidas en la Constitución. En Bolivia, en la nueva Constitución se establece que “La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres” (CPE 2009, artículo 11). La primera mediante el referéndum, la iniciativa legislativa, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo (con carácter deliberativo) y la consulta previa; la representativa por medio de la elección de representantes a través del voto universal, directo y secreto; y por último la comunitaria, “por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos” (CPE 2009, artículo 11). Esta convivencia de distintos formatos democráticos da cuenta de una democracia pluralista o de la demodiversidad a que alude De Souza Santos en sus textos sobre América Latina (Souza 2004).

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plantea de manera general que:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno (CPEUM, artículo 39).

Más adelante añade:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados

libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental (CPEUM, artículo 41).

También se establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará “mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...” (CPEUM, artículo 41).

En México existen 803 municipios con 30% o más de pobladores cuya lengua es la indígena (Aguirre citado en Barrera-Bassols 2006, 22), en la mayoría de los casos las autoridades en estos municipios se eligen por usos y costumbres, vale decir, mediante asambleas, con base en la participación directa y valorando la trayectoria personal de quienes se presentan como candidatos, y luego se eligen por medio del sistema de representación partidaria (Barrera-Bassols 2006, 23); esta es la forma en que ambos sistemas han encontrado la manera de combinarse.

El régimen electoral permite en algunos estados mexicanos la elección de autoridades en municipios directamente mediante usos y costumbres. Es el caso de Oaxaca, reconocido como uno de los puntales en América Latina por las innovaciones introducidas con relación al tema indígena. Oaxaca concentra 23% de los municipios del país y—como se mencionó antes— contiene una gran diversidad sociocultural, 418 de los 570 municipios se rigen con el sistema de usos y costumbres y 152 se atienen al sistema representativo. En el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (CIPPEO), en 1992, se aprobaron una serie de disposiciones para los municipios que electoralmente se rigen por normas consuetudinarias y fue aplicado por primera vez en 1993.

En 1995 se incorporó en una reforma a la Constitución federal (CPEUM, artículo 25) la protección a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas utilizadas para la elección de sus ayuntamientos, disposición que fue retomada en 1997 por la

norma electoral, con lo que se amplió su alcance. Como resultado, en ciertas localidades, las autoridades municipales fueron electas en asambleas comunitarias que se realizaron a lo largo del año electoral de 1998. Ochoa García comenta que la elección de autoridades municipales por el sistema de usos y costumbres “no fue exenta de conflictos, aún hay limitaciones y vacíos de la ley y por supuesto, las sociedades locales tampoco son homogéneas como para no expresar contradicciones” (Ochoa García s. f.).

En algunos estados como Chiapas, la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado reconoce y protege a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas nombradas por consenso y conforme a sus usos y costumbres. En consecuencia, las reformas al Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales señalan innovadoras reglas para las elecciones por usos y costumbres en los municipios que cumplan con determinadas condiciones.

Del mismo modo, en el ayuntamiento de Tlaxcala se introdujo la figura de “representación comunal y territorial”, con base en el principio de representación establecido, en que las autoridades elegidas por mayoría relativa o por el sistema proporcional comparten el poder con autoridades de pueblo (por representación comunal territorial). Así, la Constitución de Tlaxcala (artículo 87) reconoce dos tipos de sistemas de elección para el cargo de presidente de comunidad: por sufragio universal y por usos y costumbres (Armenta s. f., 6). Esta experiencia muestra las posibilidades de coexistencia de distintos formatos de ejercicio democrático. De acuerdo con la legislación electoral vigente y con la Ley Municipal del Estado (artículo 116) se faculta a la entidad electoral a estar presente en las asambleas y a dar asistencia técnica, jurídica y logística.

De esta manera, los sistemas electorales en México han incorporado desde hace varios años una normativa que contiene mecanismos de votación que se basan en el sistema de cargos que,

junto al de usos y costumbres electorales, constituyen el andamiaje jurídico del sistema de autoridades indígenas (Armenta s. f., 4).

En Bolivia, el tema indígena estuvo prácticamente ausente en la normativa electoral hasta la aprobación de la Ley de Participación Popular, a mediados de 1990, pero el sujeto indígena como depositario de la voluntad popular recién aparece con la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 2004, sin la mediación partidaria. Pero evidentemente las reformas más profundas se realizan a partir de la aprobación de la nueva CPE, que de alguna manera se recogen en la Ley de Régimen Electoral (LRE) y en la Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

El objeto de la LRE, aprobada en junio de 2010, es la regulación de la democracia denominada intercultural, con base en el reconocimiento de la democracia representativa, directa y participativa, y comunitaria (LRE 2010, artículos 1, 7-10), cuyo sustento es la existencia de las naciones y pueblos IOE y de las comunidades interculturales y afrobolivianas que conforman el Estado Plurinacional de Bolivia, con diferentes formas de deliberación democrática, distintos criterios de representación política y el reconocimiento de derechos individuales y colectivos.

Ahora bien, en la conformación de órganos nacionales como la Asamblea Legislativa Plurinacional, se reconoce y respeta la elección de representantes (en circunscripciones indígenas) por medio de normas y procedimientos propios —donde el organismo electoral de acuerdo con el artículo 92 podrá supervisar sin interferir en las mismas—. Estas autoridades luego son refrendadas por el voto ciudadano y elegidas por simple mayoría o, en su caso, en segunda vuelta electoral (LRE 2010, artículo 61). En el ámbito departamental, de acuerdo con la Ley de Régimen Electoral y la Ley Marco de Autonomías, se requiere la aprobación de los Estatutos Autonómicos respectivos en los que se incorporan representaciones de pueblos indígenas minoritarios, dependiendo

de la composición de cada región; en las Asambleas Legislativas Departamentales (LRE 2010, artículo 66, base II), éstas se eligen o refrendan por sufragio universal, al igual que para la conformación de los gobiernos municipales.

En el caso boliviano, en cuanto a los municipios, sin embargo, existe la opción de que circunscripciones con población mayoritariamente indígena opten, por medio de un mecanismo de iniciativa legislativa ciudadana y de un referéndum, por convertirse en Autonomía Indígena Originario Campesina (LRE 2010, artículo 24). Dicha ley también reconoce las asambleas y cabildos como instancias de decisión de la democracia directa y participativa (artículo 35) y las distintas a las instancias de deliberación de las comunidades indígenas.

En el caso de México, en la reglamentación electoral existen dos temas que merecen particular atención, uno relacionado con el rol de la autoridad electoral respecto a los procedimientos de elección de los pueblos indígenas, y el otro sobre la presencia de los partidos en dichas comunidades. Respecto al primer tema, el CIPPEO, en relación con los municipios normados por el derecho consuetudinario electoral, establece que:

La asamblea general comunitaria del municipio decidirá libremente la integración del órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, con base en su tradición o previo acuerdo o consenso de sus integrantes (CIPPEO 1992, artículo 116).

Lo anterior deja en manos de los propios protagonistas la administración del proceso.

Ahora bien, en la jornada electoral se observarán las disposiciones definidas por la comunidad en las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección, respetando sus características, y

al final de la elección se elaborará un acta en la que deberán firmar, invariablemente, la autoridad municipal en funciones, los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección; también será firmada por aquellas personas de la municipalidad que por costumbre deban hacerlo, así como por los ciudadanos que en ella intervinieron y quienes se considere pertinente (CIPPEO 1992, artículo 117).

En el caso de Bolivia, en la Ley de Régimen Electoral se establecen en los artículos 92 y 93 los alcances del órgano Electoral respecto de las democracias comunitarias que, mediante el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), supervisa el cumplimiento de las normas y procedimientos propios, cuando corresponda; realiza un acompañamiento, pero no interfiere en el ejercicio de la democracia comunitaria (LRE 2010, artículo 92). Por otra parte,

garantiza que las normas y procedimientos propios se realicen sin interferencias o imposiciones de funcionarios estatales, organizaciones políticas, asociaciones de cualquier índole poderes fácticos o personas u organizaciones ajenas a estos pueblos o naciones (LRE 2010, artículo 93).

El órgano Electoral entiende que las instancias comunitarias no tienen normas escritas, por tanto no exige la presentación de reglas, estatutos o compendios similares. No obstante, la Ley del Órgano Electoral establece la supervisión al cumplimiento de sus normas y procedimientos (LOE 2010, artículo 23).

Como se puede ver, en ambos países se verifica la presencia del organismo electoral que supervisa, pero no interfiere directamente en dichos procedimientos, sin embargo, estas disposiciones no dejan de ser ambiguas.

El otro de los temas críticos para la administración electoral de las comunidades deviene de la injerencia de los partidos políticos en la selección de autoridades. Ante este hecho, en Oaxaca, por ejemplo, el CIPPEO ha definido la eliminación de la filiación a los partidos de manera expresa: “los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista” (CIPPEO 1992, artículo 118). En algunos municipios se tomaron medidas más radicales, como en el caso de Guelatao, donde directamente se excluye a los partidos políticos del procedimiento de elección y de registro de las autoridades electas una vez catalogado como municipio de usos y costumbres. En la reforma electoral de 1997 las formas de organización locales existentes fueron plenamente reconocidas y funcionan sin interferencias de actores externos a las comunidades, como los partidos políticos. Además, a diferencia de lo que sucede en Bolivia —donde una vez elegidas las autoridades por normas y procedimientos propios deben ser ratificadas por el voto en urnas—, en dicho municipio mexicano se pone fin al simulacro de voto libre y secreto, al que debieron someterse las comunidades en la década de 1990. Sin embargo, cabe aclarar que en estas localidades mexicanas los partidos continúan con una presencia protagónica en la elección de otro tipo de autoridades como diputados/as locales, federales, gobernador/a de estado y presidente/a de la República (Canedo 2003, 186).

En Chiapas, en cambio, en el Código Electoral del Estado se establece como obligación de los partidos en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, el registro de candidatos a ciudadanos indígenas previo proceso de selección interna y respetando sus usos y costumbres.

En Bolivia, desde la reforma de 2004 se ha eliminado el monopolio de la representación partidaria, lo que permite que las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas se conviertan en sujetos de representación política (LRE 2010, artículo 48). Sin embargo, en los

hechos, los partidos o agrupaciones ciudadanas siguen mediando de manera predominante en las elecciones, como veremos más adelante, e inclusive instrumentalizan la definición de candidaturas en los pueblos indígenas.

En general, el gran desafío electoral es compatibilizar el derecho positivo y los derechos consuetudinarios respetando las formas propias de elección, pero garantizando al mismo tiempo procedimientos transparentes y democráticos en la selección de autoridades. Dicha compatibilización tiene una doble finalidad: preservar la identidad de los pueblos al asegurar la reproducción de sus formas de autogobierno y autogestión, y lograr que dichos pueblos encuentren espacios efectivos de representación y participación en los estados nacionales de los que forman parte.

#### INDÍGENAS EN ESPACIOS DE REPRESENTACIÓN Y DECISIÓN

En Bolivia, a partir de finales de 1970 los indígenas comenzaron a participar en procesos electorales con sus propias organizaciones partidarias para competir en elecciones nacionales, es el caso de los movimientos kataristas<sup>10</sup> en sus diversas vertientes, particularmente en el occidente boliviano. Como es de suponer, la cantidad de votos que obtuvieron dichas organizaciones en esas elecciones fue mínima. Más adelante, en la década de 1990, una de estas fracciones kataristas realizó una alianza con el partido neoliberal que triunfó en las elecciones de 1993 y por primera vez en la historia el representante de una organización indígena accedió a la vicepresidencia de la República.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Organizaciones políticas derivadas de una corriente indigenista que rescata la imagen e ideología de la rebelión de Tupac Katari de 1789.

<sup>11</sup> Se trata de Víctor Hugo Cárdenas, quien fue vicepresidente entre 1993 y 1997 y promovió varias reformas normativas a favor de los indígenas, pero cuyo alcance, dado el marco ideológico neoliberal en que se encontraba, fue muy limitado.

A partir de la aplicación de la Ley de Participación Popular aprobada en 1994, los indígenas accedieron a espacios de decisión en sus localidades, sin embargo, al optar a estos cargos por la vía de los partidos políticos resulta muy difícil cuantificar de manera precisa a los representantes de origen indígena. Un estudio intentó esta cuantificación y concluyó que de un total de 1,634 alcaldes y concejales (todos ellos candidatos presentados dentro de partidos políticos), 26.8% no son de origen indígena, 11% son de etnicidad “velada” (indígena sin identificarse como tal), 19.1% son de etnicidad “discursiva” (se dicen indígena, pero no hablan un idioma equivalente, ni son originarios de un pueblo indígena) y 45% son de etnicidad llamada alta y media (Albó y Quispe 2005).

En 17 años de democracia (1985-2002) —en que se realizaron 12 actividades electorales tanto nacionales como municipales—, de 48 partidos que se presentaron en las contiendas, sólo 7 eran de corte indigenista y los votos por dichas opciones fueron escasos; por ejemplo, en las elecciones municipales de 1999, el voto por los partidos de corte indigenista sólo alcanzó 4.8% del total, mientras que los partidos no indígenas alcanzaron cerca de 95% (Arnold 2004, 61-5). A partir de ello se concluye que dichos partidos no contaban con el apoyo ni de sus propias poblaciones, la explicación al parecer se encuentra en la gran capacidad de captación política que los partidos más grandes hicieron históricamente en las poblaciones indígenas.

A partir de 2004, con la aprobación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas que permitió la eliminación de la mediación partidaria, se lograron los siguientes resultados:

**Cuadro 1. Desempeño de los actores políticos. Elecciones municipales 2004**

Organizaciones participantes	Cantidad	% del voto	Municipios ganados	% de Municipios ganados de 327	Mayoría absoluta
Partidos Políticos	17	4,07%	250	76,69%	39
Pueblos Indígenas	59	14,11%	25	7,67%	5
Agrupaciones Ciudadanas	342	81,82%	51	15,64%	12
Total	418	100%	326*	100%	56

\* Las elecciones se realizaron en los 327 municipios del país, sin embargo aparece la cifra 326 porque en un municipio (Todos Santos, provincia Mejillones, departamento de Oruro) no sufragó ningún votante.

Fuente: Arnold 2004.

Como se puede ver, a pesar de la escasa cantidad de partidos políticos, éstos continúan articulando el principal escenario de representación con 77% de los municipios ganados, mientras que los pueblos indígenas lograron acaparar solo 7.7%, aunque como dijimos anteriormente muchos representantes indígenas fueron llevados por organizaciones partidarias.

En diciembre de 2009, después de la aprobación de la nueva Constitución, se realizó una elección nacional en la que, aparte de las 7 circunscripciones indígenas, no se presentaron los pueblos indígenas de manera directa a las candidaturas, pero sí por medio de los partidos, mediante los cuales varios representantes indígenas lograron acceder al Legislativo, actualmente cuentan con una bancada de 10 representantes.

Unos meses después, en abril de 2010, se realizaron elecciones para los 9 gobiernos departamentales y los 337 municipios. Para las elecciones de autoridades legislativas departamentales, en una Ley Electoral Transitoria, se determinó incluir un número determinado de asambleístas representantes de pueblos indígenas, dependiendo de las características de cada uno de los departamentos de Bolivia. Como se puede ver, se eligieron 21 asambleístas indígenas en todo el país.

**Cuadro 2. Asambleístas departamentales por usos y costumbres. Elecciones 2010**

Departamento	Total asambleístas departamentales	Asambleístas por usos y costumbres			
		Hombres	Mujeres	Total indígenas	Porcentaje indígenas
Tarija	30	3	0	3	10,00%
La Paz	45	5	0	5	11,11%
Pando	16	1	0	1	6,25%
Potosí*	32	0	0	0	0%
Oruro	33	1	0	1	3,03%
Cochabamba	34	1	1	2	1,94%
Chuquisaca	21	1	1	2	9,52%
Beni	28	1	1	2**	7,14%
Santa Cruz	28	4	1	5	17,85%
<b>Total</b>	<b>267</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	

\* En el departamento de Potosí no hay pueblos o grupos culturales minoritarios.

\*\* En el departamento de Beni, de los 4 escaños indígenas 2 representan al sector campesino, según acuerdo político. Los 2 asambleístas representan a 16 pueblos indígenas.

Fuente: CEADESC 2010.

De manera simultánea se eligieron autoridades municipales en los 337 municipios de Bolivia para definir por voto universal a sus representantes. Si bien en muchos casos los candidatos fueron definidos en asambleas por normas y procedimientos propios, luego mediante acuerdos con partidos participaron como candidatos de éstos, por ejemplo con el MAS (Movimiento al Socialismo); en otros casos fueron con sus propias siglas; así lograron ganar varias alcaldías.

En el caso de 11 municipios que se transformaron en autonomías indígenas, se eligieron “alcaldes transitorios” por voto universal y con mediación de los partidos, en una clara instrumentalización del proceso, a pesar del rechazo de los dirigentes indígenas a estas disposiciones transitorias.

En relación con los pueblos indígenas en México, la información revela que su representación es pequeña y circunscrita a ciertos ám-

bitos de representación. Como se puede ver en el siguiente cuadro, la representación indígena en las circunscripciones uninominales de la Cámara de Diputados alcanza 2.7%.

**Cuadro 3. Participación indígena en la Cámara de Diputados de México, 2010**

Total distritos	Distritos indígenas	% del total de distritos	Diputados por mayoría relativa	Diputados indígenas*	% del total de diputados
300	28	9.33	300	8	2.66

\* De acuerdo con el PNUD, sólo 8 de los 28 diputados elegidos en circunscripciones indígenas se reconocen como tales.

Fuente: PNUD, IFE, TEPIF y CONAMI 2011.

Dicha participación es más efectiva —como se vio en lo local— especialmente en el ámbito municipal. De los más de 2,400 municipios reportados en 1990, el Instituto Nacional Indigenista ha definido 803 como indígenas, pues éstos se caracterizan por tener 30% o más de dicha población (Castillo s. f., 124).

En estos casos, en que existe una importante presencia indígena, se han compatibilizado sistemas por usos y costumbres con el sistema municipal, ajustando algunos elementos. Por ejemplo, en Guelatao (municipio de Oaxaca) el cargo de presidente municipal se elige por 3 años de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, mientras la elección por usos y costumbres dura menos tiempo, en consecuencia, en la comunidad eligen dos autoridades en asamblea, la cual gobierna por año y medio el propietario del cargo, y el siguiente año y medio la ocupa el suplente. En consecuencia, en la aplicación de usos y costumbres no existe rigidez, sino más bien ésta se caracteriza por su flexibilidad y dinámica en el tiempo (Canedo 2003, 128).

De hecho, los partidos han abierto sus listas a representantes indígenas con el fin de captar la votación de estos sectores, si bien los indígenas han aceptado estos espacios, están conscientes de que la desventaja de este procedimiento puede ser la dependencia de

las maquinarias partidarias en el ejercicio del cargo, que de hecho está sucediendo.

## **V. LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA PLURAL**

En la legislación internacional encontramos algunos hitos relevantes en la conquista de los derechos políticos de las mujeres. Para comenzar, la Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos de la Mujer en 1949; luego, en 1952, la ONU aprueba la Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres, que incluye el derecho a ser electoras y elegidas y se inician los discursos sobre la igualdad de oportunidades y contra la discriminación. En 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce los derechos de la mujer, que más adelante son reconocidos a escala regional por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida también como Pacto de San José) en 1969. A partir de ahí, mediante un proceso organizativo y reivindicativo que ya no se detiene, en distintos países de la región se generan movilizaciones por la equidad de género y la inclusión de la mujer en los procesos de toma de decisión. En la década de 1990 la Cumbre de Beijing (1995), promovida por la ONU, incluye el concepto de empoderamiento y de inclusión, el cual propaga a las legislaciones nacionales. Por último, la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, en 2000, también establece entre sus prioridades la equidad de género y la participación.

En México, la lucha de las mujeres por lograr la igualdad política tiene larga data. Una de las primeras señales se produjo en el “Primer congreso feminista” en 1916, impulsado por el gobernador de Yucatán, entre cuyas conclusiones se demandaba el voto ciudadano a las mujeres. A partir de ahí, en Chiapas, Yucatán y Tabasco se conquista la igualdad jurídica de las mujeres y el derecho a votar

y ser elegidas en puestos públicos de elección popular (Reynoso y D'Angelo 2006, 3).

Pocos años más tarde, en 1923, como consecuencia del “Congreso nacional feminista”, el gobernador de San Luis Potosí expidió un decreto en el que se concedía a las mujeres que supieran leer y escribir, participar en los procesos electorales municipales y estatales. Dicho año, Elvia Carrillo Puerto resultó la primera mexicana diputada electa ante el Congreso de Yucatán, y Rosa Torres la primera presidenta municipal en Mérida (Álvarez s. f., 3). En 1925, la legislatura del estado de Chiapas concedió a las mujeres mayores de 18 años, en todo el territorio de la entidad, los mismos derechos políticos que los hombres.

De las 427 reformas a la CPEUM, 8 contienen modificaciones en beneficio directo de las mujeres. A continuación se mencionan las principales.

La primera gran reforma para las mujeres se produce en febrero de 1947 en la cual se señala que las mujeres pueden participar como electoras y candidatas en las elecciones municipales. Este derecho se consolida en octubre de 1953, con el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres. En febrero de 1965, se reforma el artículo 18, que garantiza los derechos de las mujeres en prisión al permitir que éstas purguen sus penas en lugares separados de aquellos destinados a los hombres. En 1969, la reforma del artículo 30 beneficia a las madres mexicanas cuyos hijos eran nacidos en el extranjero, y permite que se los considere mexicanos por nacimiento sin que importe la nacionalidad o la identidad del padre (Garduño 2005, 2).

A partir de 1990, la legislación fue avanzando a favor de los derechos políticos de las mujeres, primero en los partidos mediante una disposición en 1993 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que señalaba que los partidos “promoverán” una mayor participación de las mujeres en la vida

política del país, y posteriormente en la legislación federal. En el año 2001 tuvieron lugar dos importantes reformas: en el artículo 1 se consagró la prohibición de toda forma de discriminación, entre ellas por razones de género, sobre la que se construyó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Garduño 2005, 3 y 4); y en el artículo 2 inciso III de la CPEUM, en relación con los pueblos indígenas, se señala: "... garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados". Sin embargo, no hay mayores menciones relacionadas con el tema de los derechos políticos de las mujeres en el resto del texto constitucional.

Algunas contribuciones más recientes del Legislativo en materia de equidad y género son el establecimiento de la primera Comisión Ordinaria de Equidad y Género en la Cámara de Diputados, la instalación del Parlamento de Mujeres como un espacio de interlocución de las legisladoras con los ciudadanos, la Ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres, la reforma al Cofipe en materia de cuotas de género y participación política de la mujer, así como la etiquetación y aumento de los montos asignados a las mujeres en los presupuestos de egresos de 2002 y 2003 (Garduño 2005). Existen estados, como el caso de Sonora, en cuyo código estatal electoral se establece la equidad, paridad y alternancia.

En Bolivia la conquista de los derechos de las mujeres ha sido compleja y ciertamente tardía, de manera que la presencia y acción política de las mujeres fue esencial, pero transcurrió mimetizada en luchas sociales junto a los varones; en ese sentido, sus demandas específicas relacionadas con los derechos de género se mantuvieron al margen de la dinámica político institucional. Si bien durante la contienda bélica del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932-1935) lograron excepcionalmente asumir ciertas posiciones de poder —ante la ausencia de los varones—, más adelante no lograron mantener dichos espacios (Uriona 2009, 7). En la Convención de 1945 por

primera vez en la historia se incorporó el derecho político de las mujeres (letradas) de elegir y ser elegidas, pero sólo para espacios municipales. Una de las conquistas de la revolución de 1952, como se señaló antes, fue el voto universal, y algunas mujeres lograron acceder al parlamento en las elecciones de 1956 mediante la aplicación de facto del voto universal. Fue el caso de Lidia Gueiler y Rosa Lema, pero su rol político fue marginal y su presencia en el ámbito político continuaría segregada por unas décadas más a roles domésticos o a tareas como las secretarías o funciones operativas en las organizaciones sociales y políticas. Recién en la década de 1990 se logran algunas conquistas específicas de género, fruto de la organización del movimiento de mujeres, como la elevación a rango de ley de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1994, y su incidencia en la agenda pública. En 1996 surgió el Foro Político de las Mujeres para buscar alianzas y enfrentar el desafío de participar en igualdad de condiciones en el ámbito público.

Pasemos a analizar la actual legislación boliviana. La nueva Constitución establece —en varios lugares— los derechos de las mujeres en condiciones de equidad. Para comenzar, abandona el lenguaje sexista e introduce una narrativa con enfoque de género. Por otro lado, en el artículo 11 señala que Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres; del mismo modo, refiriéndose a los derechos políticos expresa en el artículo 26 que la participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. Respecto a la conformación de la Asamblea Legislativa Plurinacional, establece en el artículo 147 que “se garantizará la igual participación de hombres y mujeres”. En el caso del Ejecutivo, en el artículo 172 inciso 22, recomienda designar a las ministras y a los ministros de Estado, “respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del

gabinete ministerial”. En relación con la representación partidaria señala que:

la elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres (CPE 2009, artículo 210, base II).

Por último, en la conformación de gobiernos autónomos (CPE 2009, artículo 278) se incorpora entre los criterios para la elección de asambleístas, la paridad y alternancia de género.

Como se puede ver, de manera reiterada, aunque también ambigua, aparece sugerido el tema de la equidad de género en varios lugares del nuevo texto constitucional, con lo que se da cuenta del reconocimiento de derechos políticos con equivalencia.

Estos importantes avances normativos, como se verá a continuación, encuentran sus límites en la aplicación de dichas normas y en el ejercicio cotidiano de la política.

### PRESENCIA DE LAS MUJERES EN ESCENARIOS DE DECISIÓN POLÍTICA INSTITUCIONAL

A partir de los avances normativos y los procesos que dieron lugar a las conquistas logradas en relación con la participación de las mujeres, este apartado se concentra en analizar los resultados, es decir, la ocupación efectiva de espacios públicos, así como su capacidad de incidir en escenarios de decisión.

En términos poblacionales, en Bolivia, de acuerdo con el censo 2001, las mujeres representan 50.2%, en tanto que en México 51.2% (datos del censo de 2010). En ambos casos el porcentaje de varones

es ligeramente inferior al de la población femenina. Ahora bien, con la idea de conquistar la paridad,<sup>12</sup> se han ido produciendo algunos avances significativos sobre todo en las legislaciones de ambos países, aunque, como se verá más adelante, la efectiva participación de las mujeres resulta incierta, lo cual se explica además por otros factores relacionados con la cultura patriarcal vigente.

En Bolivia, la conquista de la denominada Ley de Cuotas<sup>13</sup> (Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral) se aprueba el 19 de marzo de 1997, en ella se introduce una medida de acción positiva promoviendo que 30% de representantes en el parlamento sean mujeres. Del mismo modo, la Ley de Partidos Políticos de 1999 reafirma la decisión anterior al añadir la participación de 30% de mujeres en los niveles de dirección de los partidos y en las candidaturas, porcentaje que más adelante se elevaría a 50% con la Ley sobre Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas aprobada en 2004. La principal observación a estos avances es la ausencia de sanciones que garanticen el cumplimiento de dichas disposiciones (Uriona 2009, 21).

A partir de estas normas legales, los datos muestran una participación creciente de las mujeres en los escenarios de decisión política, trayecto en el que se pueden percibir tres puntos de inflexión, el primero a inicios de la década de 1990 en que, al influjo de los movimientos reivindicacionistas de género se logra una mayor participación de mujeres; el segundo a partir de 1997,

---

<sup>12</sup> Un antecedente importante se ha registrado en España en 2007 con la Ley de Igualdad, que establece que los partidos en sus listas electorales deben contemplar un número no mayor a 60%, ni menor a 40% en concordancia con el artículo 14 de su Constitución para superar la discriminación de género (Uriona 2009, 44).

<sup>13</sup> La primera ley de cuotas en América Latina se introdujo en 1991 en Argentina, y a partir de la Conferencia de Beijing se extiende a otros contextos (Reynoso y D'Angelo 2006, 2).

como resultado de la aprobación de la Ley de Cuotas de 30% en que se produce un incremento, aunque su presencia se produce sobre todo, en las suplencias; y, por último, con la aplicación de la nueva Constitución, a partir de 2009, por medio de la que se establece la equidad.

**Cuadro 4. Representantes nacionales electas entre 1956 y 2010**

Legislatura	Diputadas	Suplentes	Senadoras	Suplentes
1956/1958 (*)	1	1	-	-
1958/1960	-	1	-	-
1960/1962	-	2	-	-
1962/1964	2	4	-	-
1964 (**)	3	2	-	-
1966/1967 (***)	1	1	-	-
1979	1	2	-	-
1982/1985	1	3	-	2
1985/1989	4	7	-	3
1989/1993	11	13	2	2
1993/1997	11	19	1	1
1997/2002	13	28	1	9
2002/2007(****)	24	28	4	6
2005/2009	19	37	1	10
2010/2015	28	98	16	-
<b>Totales</b>	<b>91</b>	<b>148</b>	<b>9</b>	<b>32</b>

\* Renovación bianual del Congreso.

\*\* Congreso interrumpido por el golpe de Estado del 4 de noviembre de 1964.

\*\*\* Congreso interrumpido en 1969.

\*\*\*\* Adelantamiento de elecciones a 2005.

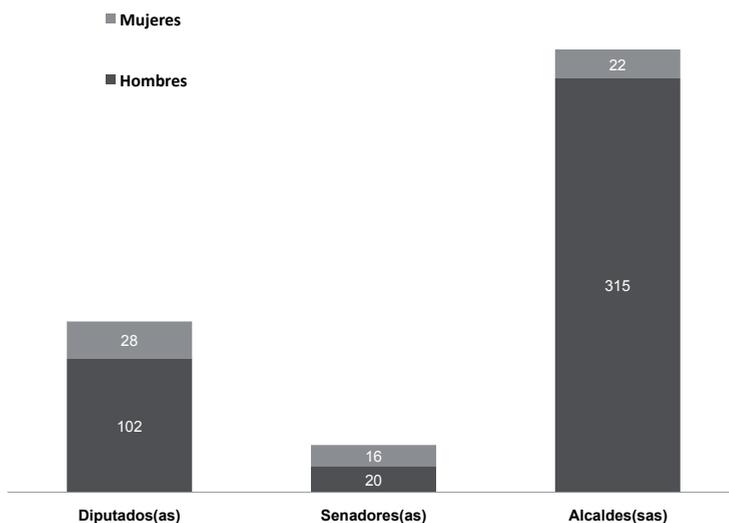
Fuente: Elaboración propia con información de Ardaya 2006.

La representación de las mujeres en la Asamblea Constituyente en el año 2006 fue importante, alcanzó 34%. Dicha representación junto a la presión de las organizaciones de mujeres logró influir en la definición del nuevo texto constitucional. Con la aplicación

de la nueva Constitución el escenario cambió favorablemente para las mujeres, ya que en senadores se lograron 16 espacios de un total de 36 (casi la mitad); en diputados, aunque se incrementó la cantidad de mujeres, la amplia brecha persiste porque el principio de paridad y alternancia se aplicó a las diputaciones plurinominales que son 53, pero no sucedió lo propio en las 70 circunscripciones uninominales ni en las 7 circunscripciones indígenas que se eligen por mayoría relativa, en las cuales los curules fueron ocupados en su mayoría por varones.

Una síntesis de la situación actual de participación de las mujeres se observa en el siguiente gráfico:

**Gráfica 1. Participación de hombres y mujeres en cargos de elección. Bolivia 2010**



Fuente: Conexión Fondo de Emancipación 2010.

En el gráfico se puede percibir que la situación de desigualdad es aún más crítica en los cargos ejecutivos; en las alcaldías, de un total de 326 (excluyendo las 11 alcaldías indígenas) sólo se lograron 22 alcaldesas. Y complementariamente en las gobernaciones departamentales ninguna mujer accedió al cargo,<sup>14</sup> en 2010 no se eligió a ninguna candidata.

Pero la situación es muy distinta en los concejos municipales, pues si se compara la cantidad de concejales en 1993, que era de 26.7%, con el dato de 2010, que llega a 42.9%, se ve un incremento verdaderamente destacable que se acerca a la equidad (véase siguiente cuadro); y ello sin duda fue resultado de la aplicación de las leyes de discriminación positiva en los actos electorales. Un dato anecdótico revela el trasfondo del déficit de participación de la mujer en espacios de decisión, que está ligado al ejercicio del poder. Como se puede ver en el siguiente cuadro, mientras la participación de la mujer en los concejos experimentaba un ascenso hasta 1993, elección en que llegó a 26.7%, después de la aprobación de la Ley de Participación Popular (1994), ésta descendió abruptamente y su presencia se redujo a 7.6%. Dicha ley otorgaba no sólo atribuciones y competencias, sino fundamentalmente recursos a los municipios, en otras palabras, significaba su revalorización como espacio de poder, por lo que los varones cerraron los espacios a la participación femenina (Brockmann 2006), que posteriormente fueron recuperados con la Ley de Cuotas para continuar su ascenso.

El decurso del acceso a cargos municipales de las mujeres es el siguiente:

---

<sup>14</sup> En las elecciones para dichos cargos, en 2005 apenas se presentaron 4 mujeres como candidatas para optar a dichos cargos frente a 34 varones, y ninguna resultó electa (Uriona 2009, 25).

**Cuadro 5. Concejales titulares por departamento. Elecciones 1993-2010**

Departamento	1993	1995*	1999**	2004***	2010****
Beni	29	13	30	37	54
Chuquisaca	29	11	15	19	64
Cochabamba	22	16	28	46	123
La Paz	39	22	47	63	178
Oruro	16	9	22	39	81
Pando	7	6	19	17	43
Potosí	21	16	24	43	87
Santa Cruz	47	35	49	57	128
Tarija	21	7	14	16	28
TOTAL	231	135	248	337	786
Porcentaje del total nacional de concejales/as	26.7%	8.3%	13%	19%	42.9%

\* Primer resultado electoral después de la Ley de Participación Popular.

\*\* Después de la aplicación de Ley de Cuotas.

\*\*\* Se incrementa con el ascenso del primer concejal a más de 600 mujeres.

\*\*\*\* Después de la nueva CPE.

Fuente: ACOBOL 2010.

En el cuadro claramente se puede percibir el impacto de la Ley de Cuotas de 1997, así como la paridad planteada en la nueva Constitución aprobada en 2009. En los concejos de los municipios grandes, que concentran 62% del electorado (que coinciden con las nueve ciudades capitales de Bolivia), se ha logrado una representación muy cercana a la equidad. Así, en casi todos ellos (excepto uno, Oruro) se lograron 6 concejales hombres y 5 mujeres (ACOBOL 2010, 5).

Ahora bien, en los 11 municipios con autonomía indígena cuyas autoridades se eligieron en abril de 2010, se mantuvo cierta paridad porque se impuso el mandato constitucional de equivalencia de género. Del total de concejales titulares en dichos municipios, 43% son mujeres y 57% varones. La distribución es más o menos uniforme, pues en 8 de ellos se cuenta con 3 representantes varones y 2 mujeres, en uno se impuso la mayoría masculina, y en los otros

2 se impuso la mayoría femenina (en los municipios de Charazani y Tarabuco) (ACOBOL 2010, 3). La participación de las mujeres en los municipios indígenas —a pesar de que en muchos casos las candidaturas fueron producto de la decisión comunitaria por medio de usos y costumbres— estuvo mediada por la presencia partidaria, y de manera predominante por la presencia del MAS. Así, del total de representantes mujeres en municipios indígenas, 17 fueron candidatas por el MAS, 4 por otros partidos y 2 por una organización indígena (ACOBOL 2010, 3).

El tema se vuelve complejo cuando se consideran factores cualitativos relacionados con las formas de ejercicio político y de autogobierno en las comunidades indígenas, en relación con la participación de las mujeres, sobre la cual no hay estudios suficientes. No obstante, los escasos hallazgos encontrados muestran una tradicional discriminación por las mujeres y una escasa participación en el ámbito político y público. Si bien se pueden rescatar algunas instituciones que devienen de la historia como el *chacha warmi* (la presencia hombre-mujer en espacios de decisión), particularmente en tierras altas de Bolivia, también se revelan sus limitaciones, pues si bien en el *chacha warmi* ambos esposos asumen el ejercicio de cargos de autoridad, basados en la lógica de que el individuo adquiere el alcance de persona plena cuando se casa, se ha establecido en los hechos que en esta tradición rige la división de funciones, y las mujeres terminan ejerciendo tareas de apoyo a los varones y no así de liderazgo.

En conclusión, para el caso boliviano, las reformas que incluyen la paridad han tenido un efecto positivo al menos en la conformación de las instancias representativas como los concejos municipales y, parcialmente, el parlamento, pero no así en los niveles ejecutivos departamentales y municipales<sup>15</sup> ni en aquellos en que no se pudo

---

<sup>15</sup> Un dato interesante es la participación de las mujeres en el Gabinete Ministerial, la que alcanzó 50%.

aplicar la norma de paridad como las diputaciones uninominales. Pero el problema no termina ahí, porque la participación de las mujeres adquiere sentido en el ejercicio del cargo. En varios estudios se han demostrado las distintas formas de presión sobre las mujeres electas, especialmente hacia las concejales municipales, mediante el denominado acoso político que consiste en una desvalorización sistemática de las intervenciones y argumentos de las mujeres —con el fin de lograr su renuncia y su sustitución por los suplentes varones— para impedir su ejercicio político (Farah y Sánchez 2008, 41).<sup>16</sup>

En México, la primera versión de la Ley de Cuotas (1993) era vaga y ambigua y no incluía sanciones al incumplimiento, por esta razón en las primeras elecciones realizadas con esta disposición, los partidos cumplían con 30% marcado por la ley, pero incluían a la mayoría de las mujeres como suplentes. Con las siguientes reformas (1996 y 2002) la participación se fue concretando y logrando mejores resultados (Reynoso y D'Angelo 2006, 5).

---

<sup>16</sup> El acoso en sus distintas dimensiones y las apelaciones de las mujeres se incrementan progresivamente. Según datos, los casos de acoso identificados por denuncia han sobrepasado el número de 168 entre 2000 y 2007, un promedio de 24 casos por año (ACOBOL 2007), de ahí que se haya elaborado un proyecto de Ley contra el Acoso Político (Farah y Sánchez 2008, 42). En el caso de México, “del total de 20,789 juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), desde su creación en 1996 al 15 de octubre de 2008, 8,644 (41,4%) han sido promovidos por mujeres y 12,235 por hombres (58,6%). Las mujeres promueven dos de cada cinco juicios ciudadanos ante el TEPJF” (Alanís 2010).

**Cuadro 6. Representantes nacionales electas entre 1956 y 2005**

Legislatura	Periodo	Diputados/as total	Hombres	Mujeres	Senadores/as total	Hombres	Mujeres
XLII	1952 a 1955	162.00	161.00	01.00	-	-	-
XLIII	1955 a 1958	160.00	156.00	04.00	-	-	-
XLIV	1958 a 1961	162.00	154.00	08.00	-	-	-
XLV	1961 a 1964	185.00	176.00	09.00	-	-	-
XLVI	1964 a 1967	210.00	197.00	13.00	58.00	55.00	03.00
XLVII	1967 a 1970	210.00	198.00	12.00	58.00	55.00	03.00
XLVIII	1970 a 1973	197.00	184.00	13.00	60.00	54.00	06.00
XLIX	1973 a 1976	231.00	212.00	19.00	60.00	54.00	06.00
L	1976 a 1979	236.00	215.00	21.00	64.00	56.00	08.00
LI	1979 a 1982	400.00	368.00	32.00	64.00	56.00	08.00
LII	1982 a 1985	400.00	358.00	42.00	64.00	44.00	20.00
LIII	1985 a 1988	400.00	358.00	42.00	64.00	44.00	20.00
LIV	1988 a 1991	500.00	442.00	58.00	64.00	54.00	10.00
LV	1991 a 1994	499.00	455.00	44.00	64.00	62.00	02.00
LVI	1994 a 1997	496.00	424.00	72.00	128.00	115.00	13.00
LVII	1997 a 2000	500.00	413.00	87.00	128.00	108.00	20.00
LVIII	2000 a 2003	500.00	416.00	84.00	128.00	105.00	23.00
LIX	2003 a 2006	498.00	374.00	124.00	127.00	96.00	31.00
LX	2006 a 2009	500.00	371.00	129.00	128.00	102.00	26.00
LXI	2009 a 2012	500.00	363.00	137.00	128.00	101.00	27.00

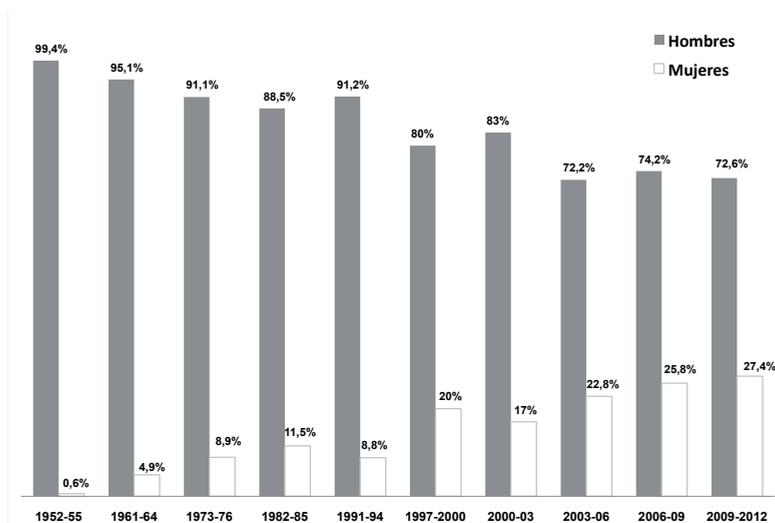
Fuente: Presidencia de México 2010.

A partir de la lectura del cuadro se puede establecer como uno de los hitos más importantes el año 1997. Estos avances en la participación de mujeres se deben, en gran medida, a las reformas que en 1996 se realizaron al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando se estableció la obligatoriedad para los partidos políticos a establecer en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no deben exceder de 70% para un mismo género (Garduño 2005, 5). Del mismo modo se percibe un salto importante después de la reforma de 2002. Lo que en cierto modo confirma la eficacia de las reformas, aunque también sus limitaciones porque no alcanzan un cumplimiento pleno.

En la Cámara de Diputados la situación no ha mejorado sustancialmente como se puede percibir en la siguiente gráfica, y ello se debe al sistema de votación mediante el cual en las 300 circunscripciones uninominales no se aplican las leyes de discriminación positiva como la Ley de Cuotas.

Si bien en la Cámara de Diputados la presencia de las mujeres ha evolucionado significativamente en los últimos 60 años de historia —de menos de 1% a poco más de 27%—, no cubre las expectativas propuestas en la actualidad, pues no alcanza ni el 30% aprobado con la Ley de Cuotas:

**Gráfica 2. Participación de mujeres en la Cámara de Diputados. México**



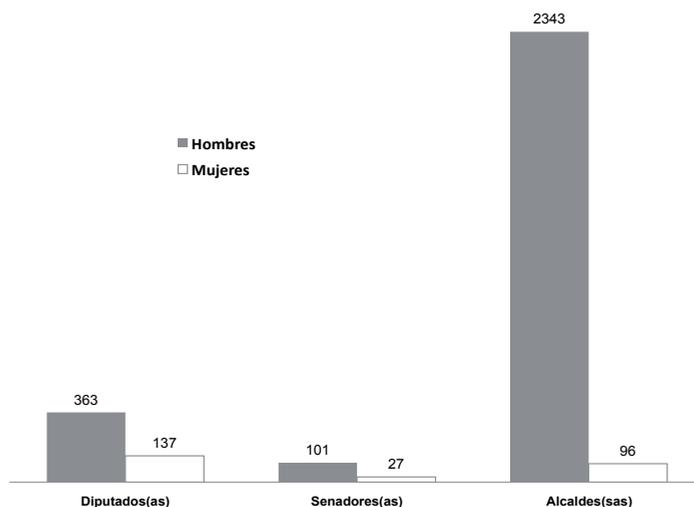
Fuente: Presidencia de México 2010.

Como se puede ver en la siguiente gráfica, en el Senado la situación no es mejor, también debido fundamentalmente a los sistemas de votación y a que las mujeres fueron relegadas a las suplencias, de ahí que si bien los partidos cumplen con la cuota de 30% ésta no se traduce en la misma proporción de cargos ocupados (Alanis 2010, 42).

En los cargos ejecutivos la situación tampoco ha sido alentadora, pues —entre las 32 entidades federales— hasta 2010 sólo se había contado con 6 gobernadoras en 5 diferentes entidades, de las cuales sólo tres fueron elegidas y las otras dos fueron interinas. Durante 2010 sólo hubo dos gobernadoras, las que representaron 6.25% (Alanis Figueroa 2010, 42).

Hasta 2010, en el ámbito municipal, sólo 96 de los cerca de 2,400 municipios eran gobernados por mujeres, es decir, 3.9% del total. Yucatán era la entidad que contaba con más alcaldesas (15). Existían entidades en las que no había ni una sola mujer como Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima y Tabasco. En el Distrito Federal, de las 16 delegaciones sólo 2 estaban encabezadas por mujeres. (Alanis Figueroa 2010, 42).

**Gráfica 3. Participación de hombres y mujeres en cargos de elección. México 2010**



Fuente: Alanis Figueroa 2010.

La situación del ejercicio de derechos políticos de las mujeres en los concejos municipales en México se puede sintetizar de la

siguiente forma: 10% de las mujeres no ejercen el voto y la tendencia de participación pública es baja o nula, curiosamente en los municipios hay dificultades para acceder a los cargos, así el promedio nacional de presidentas municipales es de 3.5% y en Oaxaca sólo de 1.9% (Barrera-Bassols 2006, 27), sin embargo, la participación de las mujeres es importante en otras instancias de decisión de sus comunidades como comités de educación, de salud y otros.

En cuanto a las comunidades indígenas en general, rigen patrones culturales que ubican a la mujer en una situación ciertamente disminuida respecto a los varones. Existen normas que regulan las relaciones, los matrimonios, los sistemas de parentesco, la división sexual del trabajo,

que asignan a los hombres sentimientos como el respeto, y a las mujeres, el de la vergüenza, con lo que las mantienen lejos del derecho a la palabra, al aprendizaje del español y las ubican en las labores de la reproducción dentro de la unidad doméstica, en un lugar subordinado en la familia y en la comunidad (Barrera-Bassols 2006, 23).

Al parecer, las lógicas patriarcales en las relaciones hombre/mujer son naturales y ellas se expresan también en la toma de decisiones. La siguiente descripción revela estas prácticas:

Las mujeres indígenas no perciben como trabajo las actividades como la cosecha y los quehaceres domésticos, las mujeres tienen como destino casi único el matrimonio, por lo que no conviene que estudien sino se dedican a los quehaceres domésticos, las actividades económicas fuera de casa o usar machete se reservan para los hombres, en algunos casos los padres eligen los cónyuges de las mujeres. Así las mujeres aparecen como un grupo débil sin oportunidad de defensa frente a su sociedad y la sociedad mestiza nacional (Pacheco citado en Barrera-Bassols 2006, 23).

Barrera-Bassols continúa, “En relación al sistema de cargos ellas se ocupan de preparar al esposo la comida o arreglos religiosos”. Como afirma Barrera-Bassols, por efecto de la migración masculina ellas han comenzado a ocupar ciertos cargos en Oaxaca, sin embargo, son objeto de presiones por parte de los hombres:

La primera presidenta de comisión (de Cultura) fue hostilizada por hombres y mujeres, al tener que ocupar este cargo por ausencia del marido migrante. Dentro del Comité no aceptaban que una mujer los dirigiera. No la obedecían, no se coordinaban (Molina citado en Barrera-Bassols 2006, 24).

Del mismo modo, quienes asisten a las asambleas son en general varones, ellas sólo van cuando son viudas, madres solteras, separadas o cuando el varón no puede asistir (Canedo 2003, 155). En los ayuntamientos, las mujeres cumplen funciones como vocalías, secretarías o cargos relacionados con la vida familiar. Las mujeres son objeto de una serie de sanciones por un comportamiento indebido y tienen que lidiar con violencia física, psicológica, hostigamiento, calumnias, acoso sexual y otros que —como señala Barrera-Bassols— no se limitan a las comunidades indígenas, sino que responden a un comportamiento, a una forma de ser que sanciona la participación de las mujeres y que está fuertemente arraigada.

En consecuencia, la elección mediante usos y costumbres tiene doble filo en el caso de la participación femenina, puesto que las culturas tradicionales, en general, se basan en la exclusión de las mujeres. Esta gran contradicción se refleja en una entrevista citada en el texto de Aguilera, en el que un dirigente indígena señala: “Hay que terminar con los usos y costumbres que impiden a las mujeres de mi pueblo postularse para presidenta municipal” (Aguilera 2010, 40).

Por ello, en el ejercicio de la democracia comunitaria, se destaca la participación de las mujeres sobre todo en cargos de segunda línea, es decir, que es inversamente proporcional a la importancia del cargo. Así,

sólo 23 de 525 presidentes son mujeres (4.4%), 43 de 450 son síndicas (9.6%) y 910 de 3,402 son regidoras (26.7%) en los cabildos indígenas. En siete municipios no hay ninguna presidenta. Llamen también la atención los casos de San Luis Potosí, donde hay más síndicos mujeres que hombres, y otros en los que no hay ninguna. Entre regidores y regidoras, en algún caso se acercan a la equidad (véase Nayarit); sin embargo ameritaría un estudio cualitativo minucioso para establecer las razones y particularidades en cada situación.

**Cuadro 7. Composición de cabildos indígenas por entidad federativa, según cargo que ocupa y sexo, 2009**

Entidad federativa	Municipios indígenas*	Presidentes/as		Síndicos/as		Regidores/as	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total	530	502	23	407	43	2,492	910
Porcentaje	100%	95.6%	4.4%	90.4%	9.6%	73.3%	26.7%
Campeche	3	3	0	2	1	16	9
Chiapas	42	40	2	42	0	276	71
Chihuahua	5	4	1	5	0	26	12
Durango	1	1	0	1	0	5	1
Guerrero	19	17	2	18	1	62	44
Hidalgo	17	15	1	16	2	91	61
Jalisco	2	2	0	2	0	7	4
Michoacán de Ocampo	3	3	0	3	0	9	3
Nayarit	1	1	0	1	0	4	3
Oaxaca	254	244	6	166	5	1,124	216
Puebla	52	51	1	50	2	363	187
Quintana Roo	3	3	0	3	2	20	11
San Luis Potosí	14	14	0	6	9	74	41
Veracruz de Ignacio	39	39	0	36	3	112	64
Yucatán	75	65	10	56	18	303	183

\* Municipios que tienen más de 40% de población hablante de lengua indígena (al 20 de noviembre de 2009, el Sistema Nacional de Información Municipal, versión 7, no proporciona información sobre la presidencia de cinco municipios indígenas, uno del estado de Hidalgo —Huazalingo— y cuatro de Oaxaca —San Lorenzo Texmelucan, Santa María Tepantlali, Santa María Totolapilla y Santiago Amoltepec—. Por esta razón la suma de los presidentes no corresponde al total de municipios indígenas).

Fuente: INEGI 2010.

Con todo, las posibilidades para las mujeres de acceder a cargos o funciones de autoridad se da por dos vías: la representación por voto y por usos y costumbres, los resultados muestran que dicho acceso se produce sobre todo por la primera vía. En Oaxaca la información resulta clara al respecto:

Así, resulta significativo que en el año 2006, en 50.7% de los 152 municipios del sistema de partidos, llegaron una o más mujeres a ser alcaldesas, síndicas o regidoras, en tanto que de los 418 municipios que nombran a través del sistema de usos y costumbres, solo el 11.5% tenían una o más mujeres en esos cargos (Barrera-Bassols 2006, 36).

Una investigación realizada en México, concluye que, en general, la participación femenina indígena en espacios públicos es muy baja y existe una enorme brecha entre las disposiciones legales y la realidad, por otra parte, al no ser un tema prioritario para las políticas públicas ni para los partidos, tampoco se ha dado un seguimiento a los compromisos internacionales sobre la materia. Los liderazgos femeninos locales, de segundo y tercer nivel no han tenido suficiente apoyo fuera de sus ámbitos de acción (Bonfil y Becerril s. f., 22).

A ello hay que añadir las dificultades de la participación de las mujeres que responden a las tradiciones culturales tanto occidentales como indígenas, mismas que tienen muy arraigada la lógica patriarcal y de discriminación de género, y que, a pesar de los avances significativos que se han logrado con la aprobación de normas que favorecen la participación femenina como la ley de cuotas, son un obstáculo que no se ha podido superar. Por otra parte, hay necesidad de realizar ajustes en las reglas electorales para una representatividad más adecuada. En México, de 500 curules del Legislativo, sólo 200 son elegidos según el principio de represen-

tación proporcional —en el que tienen opción las mujeres por la ley de cuotas—, en tanto que 300 son electos mediante distritos electorales uninominales por mayoría relativa. En Bolivia, de un total de 130 congresistas, sólo 53 se eligen por el sistema proporcional, y el resto son circunscripciones uninominales e indígenas, por lo que en ambos casos se limita el acceso de mujeres al parlamento.

En ese sentido, para garantizar una mejor participación de las mujeres se ha optado, en algunos países, por la aplicación del sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas que permite a las mujeres participar en lugares elegibles y así dar cumplimiento efectivo a las disposiciones de las leyes de cuotas previstas. Esta experiencia se ha aplicado en Argentina y Costa Rica, este último posee el segundo porcentaje más alto de representación de mujeres en el mundo (36.8%) en la cámara baja, en la que la ley de cuotas es de 40% y efectivamente se cumple (Uriona 2009, 45).

Por último hace falta una mayor discusión sobre la contradicción anotada —válida para México y Bolivia— respecto a que la vigencia y reconocimiento constitucional de usos y costumbres obstaculiza el acceso de las mujeres a los cargos y el avance en la conquista de derechos políticos para el género femenino.

La persistencia de una cultura política patriarcal que considera a la mujer como un grupo vulnerable, por tanto sujeta a mecanismos de discriminación positiva, junto a los escasos recursos que destina el Estado para fortalecer los espacios de participación femenina son asignaturas pendientes para la participación.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

En América Latina —particularmente en las dos últimas décadas— se ha revelado un proceso de crisis de los sistemas de representación democrática, lo que ha provocado escenarios de reorientación de la

preferencia electoral que busca nuevas alternativas políticas, pero también el cuestionamiento de la legitimidad y del funcionamiento de la propia democracia. Si bien se han realizado con relativo éxito una serie de ajustes institucionales con el fin de mejorar los sistemas políticos en términos de eficacia, eficiencia y transparencia, también se han revelado sus límites, relacionados sobre todo, con su capacidad de representación de una realidad diversa y controvertida que no se resuelve con la fórmula un individuo-un voto.

Por ello, el camino de profundización y legitimación de la democracia electoral no puede concebirse sin la inclusión social, y sin la interacción con otras formas de ejercicio político y de prácticas culturales que devienen de procesos de construcción histórica paralelos al liberal representativo, como es el caso de los sistemas de ejercicio político y autogobierno vigentes en comunidades y pueblos indígenas de los distintos confines de la región. La experiencia histórica también ha demostrado que la respuesta no puede ser, una simple “agregación” normativa a la estructura política existente, porque, como se vio en el presente ensayo, resulta insuficiente.

En otras palabras, un tema no resuelto en las democracias electorales latinoamericanas es la persistente exclusión social del ámbito de decisiones y de la esfera político institucional de grupos sociales históricamente marginados y considerados vulnerables, como es el caso de los indígenas y las mujeres. Los avances logrados en ese campo nos remiten a una memoria de medio siglo en el que mediante procesos de organización y acciones estratégicas emprendidas por dichos grupos, así como la suscripción de acuerdos internacionales, se han ido abriendo espacios de participación política y atención estatal a las demandas de dichos grupos. Dichas conquistas se han centrado fundamentalmente en el campo normativo, tanto en las respectivas constituciones como en las leyes secundarias que rigen la práctica electoral, pero todavía se percibe

una distancia muy grande entre los enunciados jurídicos y la realidad, o en muchos casos entre el acceso al cargo y las posibilidades de ejercerlo efectivamente.

En medio de la complejidad en que se debate este tema, se plantean formas de convivencia y compatibilización entre la democracia liberal representativa y la democracia comunitaria o indígena, que se comienzan a vislumbrar como alternativas al *ancien regime* de exclusión y marginación en que dichos pueblos se encontraban hasta hace pocas décadas. En ese sentido, el desafío es generar un diálogo intersubjetivo, horizontal y de intercambios recíprocos con estas otras realidades para lograr su reconocimiento y existencia plena en el ámbito de derechos individuales y colectivos.

Tanto en México como en Bolivia —como se ha podido constatar en el presente ensayo— se han impulsado y reglamentado diversas maneras de ampliar la democracia e incluir reformas electorales para lograr una mejor representatividad y participación de los pueblos indígenas, partiendo de su reconocimiento como estructuras previas a la colonización española y del potenciamiento de sus prácticas políticas y culturales de ejercicio del poder; por ejemplo, mediante la creación de circunscripciones indígenas en distintos niveles territoriales o reconociendo los usos y costumbres en la elección de autoridades, y mediante la aplicación de medidas de discriminación positiva.

El resultado hasta ahora ha sido parcial, es decir, se han logrado constitucionalizar los acuerdos internacionales de reconocimiento y respeto a las formas tradicionales de autogobierno, se han conseguido ciertos espacios de participación, pero no se ha consolidado la posibilidad de que dichas comunidades reinventen sus formas de gestión política, social, económica y cultural y logren espacios de interacción y representación en instancias de decisión territoriales más amplias y conquisten el ejercicio de una ciudadanía plena. Sobre este punto, continúa inquietando la acción de los partidos políticos

que mantienen prácticas clientelares, las que se interponen a la autorepresentación de los pueblos indígenas.

Un posible camino auspicioso es la consolidación y fortalecimiento de las autonomías indígenas. Nos sumamos a la afirmación de un líder indígena mexicano, Adelfo Regino, quien señalaba que con la autonomía:

no se pretende una separación respecto al Estado mexicano, sino que mediante ella se demandan mayores espacios de libertad para poseer, controlar y gestionar sus territorios, para normar su vida política, económica, social y cultural, así como para intervenir en las decisiones nacionales que les afectan (Canedo 2003, 192).

Como añade el mismo líder, convertir esa autonomía de hecho en una autonomía de derecho, garantiza su preservación en un marco general más amplio.

Por otra parte, la autonomía abre la posibilidad de tender puentes institucionales entre sistemas políticos liberales e indígenas. Puesto que —por lo que se ha percibido en el presente ensayo— los formatos comunitarios no son estructuras puras que se han mantenido incólumes desde la etapa precolombina, sino que se trata de constructos históricos en los que se han ido recreando, generando procesos de hibridación y combinación, primero con el andamiaje colonial y más adelante con sindicatos campesinos o con las nuevas estructuras institucionales del Estado republicano como los municipios, con los cuales se han generado sobreposiciones e imbricaciones. En México, por ejemplo, los indígenas reivindican lo municipal como espacio jurídico y político (Canedo 2003, 194).

El tema del autogobierno político se hace complejo cuando se incorporan criterios de autodeterminación y administración de recursos económicos o naturales que, por ejemplo, se encuentran

en territorios indígenas, pues hasta ahora la denominada autonomía, tanto en México como en Bolivia, no implica una verdadera autodeterminación ni autogestión dadas sus características, que más bien se asemeja a una desconcentración de recursos y funciones (Canedo 2003, 194).

Pero no sólo se trata del fortalecimiento de sus propias formas de autogestión, sino también de ir ampliando su participación en escenarios de decisión más amplios como los regionales, estatales y nacionales, y al mismo tiempo de incluir progresivamente la participación de las mujeres.

Si bien se podría afirmar que en Bolivia se ha avanzado más que en México, específicamente por la aprobación de la nueva Constitución, también se pueden constatar sus limitaciones por su carácter fundamentalmente retórico y simbólico, y las dificultades de su transformación en leyes secundarias y su aplicación. En ambos casos, se trata de un proceso en construcción que hace falta profundizar y llevar de manera sostenida para encarar los problemas de representatividad y legitimidad por los que atraviesan las democracias electorales en países como México y Bolivia.

Ahora bien, en relación con los derechos políticos de las mujeres, la primera pregunta que surge es cuán relevante y cuánto sentido tiene la conquista de espacios públicos por parte de las mujeres, es decir, en qué medida contribuye a una mejor atención a los problemas y a la generación de políticas que favorezcan a las mujeres, una pregunta que queda pendiente y que no corresponde responder en este texto, pero que es necesario comenzar a considerar. Sobre el punto, comparto con Brockmann la preocupación respecto a que el acceso a puestos jerárquicos por la aplicación de la acción afirmativa puede convertirse en un dispositivo que conspira contra la construcción de liderazgos sólidos, sostenibles y legítimos de las mujeres (Brockmann 2006) si éste no es acompañado por procesos de ejercicio efectivo de la política.

Por ahora, a partir de la información obtenida, interesa destacar los progresivos avances que en las últimas décadas se han logrado respecto al incremento de mujeres en el ámbito público mediante las reformas constitucionales y electorales.

En relación con las normas electorales, éstas se encuentran administradas por una cultura política altamente machista y patriarcal que rige en ambos países, de manera que los enunciados normativos no garantizan un cambio efectivo, por lo que al menos se requiere, como expresan Reynoso y D'Angelo, que la consagración de dichos derechos en leyes no dejen espacios para las ambigüedades y se tienda a la construcción de una normativa clara y concreta (Reynoso y D'Angelo 2006, 3).

En el mismo sentido, habrá que combatir con el denominado acoso político y otras formas de instrumentalización de las mujeres por parte de los varones, tanto en la construcción de listas de candidatas como en el ejercicio del poder político, sin duda ese es un proceso de largo plazo porque involucra un cambio en el imaginario social y cultural. La situación es más crítica aún en el caso de las mujeres de comunidades indígenas, en las que los patrones de comportamiento están fuertemente sostenidos con la presencia predominante de varones en los escenarios de decisión.

También está en discusión la voluntad y capacidad de las mujeres de incursionar en el ámbito público, por ejemplo, de organizar su tiempo entre el trabajo doméstico y el ejercicio de funciones externas, que, sobre todo en el caso de las mujeres indígenas y campesinas, se convierte en un obstáculo para el ejercicio regular de la política, y en el que es central la corresponsabilidad del contexto familiar y social. Un elemento adicional identificado como adverso para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres es la ausencia de dominio sobre distintos recursos necesarios para el ejercicio público, como el uso del idioma español, la formación educativa, el conocimiento e interpretación de los instrumentos normativos, entre otros (Farah y Sánchez 2008, 41).

En definitiva, si bien existen avances significativos en el plano legal electoral, aún quedan una serie de ajustes pendientes para evitar ambigüedades y generalidades en las normas, ya que dada la cultura política excluyente y patriarcal de nuestras sociedades, se convierten en intersticios utilizados para mantener los sistemas históricos de dominación y exclusión.

El desafío está planteado, no sólo para el Estado y sus instituciones, sino también para la sociedad civil y para los actores involucrados en este proceso.

## VII. FUENTES CONSULTADAS

- Aguilera de Sabines, Isabel. 2010. Participación política de mujeres indígenas. Una visión desde la justicia electoral. En PNUD 2010, 35-9.
- ACOBOL. Asociación de Concejalas de Bolivia. 2010. “En 25 años de vigencia de la democracia municipal celebramos el incremento de la participación política de las mujeres (1985-2010)”. *Concejalas. Revista de la Asociación de Concejalas de Bolivia-ACOBOL* 4 (junio). Disponible en [http://www.acobol.org.bo/obser/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48](http://www.acobol.org.bo/obser/index.php?option=com_content&view=article&id=48) (consultada el 14 de abril de 2011).
- Alanis Figueroa, María del Carmen. 2010. Participación política de mujeres indígenas. Una visión desde la justicia electoral. En PNUD 2010, 41-5.
- Albó, Xavier y Víctor Quispe. 2005. *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*. La Paz: CIPCA-Plural.
- Álvarez, Felipe Vicencio. 2000. El reconocimiento del otro, condición para una reforma justa. En *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, coords. Gabriela García Colorado e Irma Eréndira Sandoval, 71-85. México: Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Álvarez, Griselda. s. f. (Copyright [www.griseldaalvarez.org](http://www.griseldaalvarez.org)), *Historia de la ciudadanía de las mujeres en México*. Disponible en <http://www>.

- griseldaalvarez.org/pdf/femenino.pdf (consultada el 21 de mayo de 2011).
- Anderson, Benedict. 1993. *Comunidades imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ardaya, Gloria. 2006. Las mujeres, la democracia, la política y la descentralización (Doc. preliminar). Conferencia presentada en el Seminario “Género y Descentralización”, noviembre, en La Paz.
- Armenta Ramírez, Petra. s. f. *Elecciones por usos y costumbres en México*. Disponible en <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/14/armenta14.pdf> (consultada el 10 de mayo de 2011).
- Arnold, Denise y Víctor Villarroel. 2004. *Pueblos indígenas y originarios en Bolivia. Hacia su soberanía y legitimidad electoral*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Barié, Cletus Gregor. 2005. Desarrollo de los pueblos indígenas en la perspectiva latinoamericana. Ponencia presentada en el seminario “Derechos Indígenas”, 19 de mayo de 2005, en Cochabamba.
- Barrera-Bassols, Dalía. 2006. “Mujeres indígenas en el sistema de representación de cargos de elección. El caso de Oaxaca”. *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, vol. 3, 1 (enero-junio): 19-37.
- Bartolomé, Miguel. 1996. Movimientos etnopolíticos y autonomías indígenas. En *Gente de costumbre y gente de razón*. México: INI/ Siglo XXI.
- Brockmann, Erika. 2006. Desarrollo local, construcción de ciudadanía y democracia municipal: avances y desafíos desde la perspectiva de las mujeres. En *Mirando al pasado para proyectarnos al futuro: Evaluación de políticas públicas de género*, Coordinadora de la mujer, 29-59. La Paz: Coordinadora de la Mujer.
- Bonfil, Paloma y Nahela Berrecil. s. f. *Participación política y liderazgo de mujeres indígenas en México*. México: CIMTRAP/PNUD.
- Canedo, Gabriela. 2003. Comunidad y reconocimiento de los usos y costumbres: concepciones prácticas y alcances de los usos y costumbres en la organización política de Guelatao, Oaxaca. Tesis

- de maestría en Antropología Social. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social.
- Carrasco, Pedro. 1961. The Civil-Religious hierarchy in Mesoamerican communities: pre-Spanish background and colonial development. *American Anthropologist*, vol. 63.
- Castillo Solís, Darinel. s. f. Anatomía de la representación política del pueblo indígena en México. Tesis de licenciatura. Universidad Autónoma de México-Unidad Iztapalapa.
- Cedillo Delgado, Rafael. 2009. "Rasgos de la cultura política de los indígenas en México. Una revisión a inicios del siglo XXI. *Espacios Públicos* 26, vol. 12, (diciembre): 206-28. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67612145011> (consultada el 8 de junio de 2011).
- CEADESC. Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos Sociales y Culturales. 2010. *Participación de mujeres indígenas en procesos electorales. Las elecciones departamentales y municipales en Bolivia (abril, 2010). Lecciones aprendidas y desafíos para el derecho de los pueblos indígenas de participar en la adopción de decisiones*. Disponible en <http://www.ceadesc.org/wp-content/uploads/2011/03/Participación-Mujeres-Indigenas-CEADESC-EMRIP-2011.pdf> (consultada el 19 de mayo de 2011).
- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1992. Disponible en [http://americo.usal.es/oir/legislatina/leyesestados/Mexico/Cd\\_Elec\\_Oaxaca.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislatina/leyesestados/Mexico/Cd_Elec_Oaxaca.pdf) (consultada el 30 de abril de 2011).
- Colque, Gonzalo y John Cameron. 2009. El difícil matrimonio entre la democracia liberal e indígena en Jesús de Machaca. En *Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*, Fundación Tierra, 173-208. La Paz: Fundación Tierra.
- Conexión Fondo de Emancipación. 2010. Indicadores Nacionales 2010, 1, Serie Bolivianas en cifras. La Paz: Conexión Fondo de Emancipación.

- CPE. Constitución Política del Estado. 1994. Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.
- . 2009. Bolivia: Gaceta Oficial de Bolivia.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1992. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- . 2001. México: Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001.
- Eyzaguirre, Milton. 2008. (Copyright 2008-www.pieb.com.bo), La invención del chacha warmi. Disponible en <http://www.pieb.com.bo/nota.php?idn=3110#top> (consultada el 2 de mayo del 2011).
- Farah, Ivonne y Carmen Sánchez, eds. 2008. *Perfil de género en Bolivia*. La Paz: CIDES/UMSA/Viceministerio de Asuntos de Género/Plural.
- Garduño, Patricia. 2005. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de equidad de género. Ponencia presentada en el seminario internacional “Reformas constitucionales y equidad de género”, 21 al 23 de febrero, en Santa Cruz de la Sierra. Disponible en [http://www.eclac.org/mujer/reuniones/Bolivia/Patricia\\_Garduno.pd](http://www.eclac.org/mujer/reuniones/Bolivia/Patricia_Garduno.pd) (consultada el 12 de junio de 2011).
- UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas (copyright 1993-www.juridicas.unam.mx). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 76, Nueva Serie, año XVI. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/76/art/art4.htm> (consultada el 2 de junio de 2011).
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. *Mujeres y hombres en México 2010*. México: INEGI/Inmujeres. Disponible en [http://enlamira.inmujeres.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&format=raw&gid=158&Itemid=212](http://enlamira.inmujeres.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_view&format=raw&gid=158&Itemid=212) (consultada el 3 de junio de 2011).
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- LOE. Ley No. 018 del Órgano Electoral Plurinacional. 2010. Disponible en <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1788> (consultada el 22 de abril de 2011).

- López Barcenas, Francisco. 1998. *Entre lo propio y lo ajeno. El sistema electoral consuetudinario en el estado de Oaxaca*. México: Ce Acatl.
- IRE. Ley No. 026 de Régimen Electoral. 2010. Disponible en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/view/126007> (consultada el 12 de abril de 2011).
- Martínez, Juan Carlos. 2001. Derechos indígenas en los juzgados. Un análisis del campo judicial oaxaqueño en la región mixe. Tesis de maestría, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social.
- Mejía, María y Sergio Sarmiento. 1991. *La lucha indígena un reto a la ortodoxia*. México: Siglo XXI editores.
- Ochoa García, Carlos. s. f. (Copyright [www.alertanet.org](http://www.alertanet.org)), Derechos indígenas y pluralismo legal en América Latina. En *Alertanet en derecho y sociedad/ law and society*. Disponible en <http://www.alertanet.org/dc-cfochoa-gua.htm> (consultada el 2 de junio de 2011).
- Olvera, Isidro. 2001. Constituciones estatales y derechos indígenas. Ponencia presentada en el seminario internacional “Constitución y derechos indígenas”, marzo, México.
- Platt, Tristan. 1982. *El Estado boliviano y el ayllu andino*. Lima: IEP.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para la Democracia. 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina: PNUD.
- . 2010. *Memoria del Seminario Internacional sobre Participación Política y Liderazgo de las Mujeres Indígenas en América Latina*. México: PNUD.
- , IFE, TEPJF y CONAMI. 2011. (Copyright 2011-[www.youtube.com](http://www.youtube.com)), Identidad indígena y democracia en México. Documental (versión corta). Disponible en [http://www.youtube.com/watch?v=4r4\\_Vii-fUkU](http://www.youtube.com/watch?v=4r4_Vii-fUkU) (consultada el 14 de junio de 2011).
- Presidencia del Estado de México. 2010. *Cuarto Informe de Gobierno, 2010. Anexo Estadístico*. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx> (consultada el 20 junio de 2011).

- Reynoso, Diego y Natalia D'Angelo. 2006. "Ley de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México". *Política y Gobierno*, vol. XIII, No. 2, p. 279-313, México.
- Souza Santos, Boaventura de. 2004. "Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia". *Cuaderno de Diálogo y Deliberación* 5: 1-69.
- Taylor, Charles. 1993. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: FCE.
- Ticona, Esteban. 2007. La representación de los pueblos indígenas campesinos en la política boliviana. En *La representación política en Bolivia*, coord. María Teresa Zegada, 59-76. La Paz: IDEA Internacional/PNUD.
- , Gonzalo Rojas y Xavier Albó. 1995. *Votos y Wiphalas: campesinos y pueblos originarios en democracia*. La Paz: CIPCA/Milenio.
- Trigo, Ciro Félix. 2003. *Las Constituciones de Bolivia*. 2ª ed. (actualizado por Asbún R., Jorge 1961-2002). La Paz: Fondo Editorial de la Biblioteca y Archivo Histórico del Honorable Congreso Nacional.
- Uriona, Pilar. 2009. *Los caminos de la paridad; mujeres, participación y representación en el proceso post constituyente*. La Paz: Coordinadora de la mujer/IDEA Internacional.
- Zegada, María Teresa. 2009. Crítica y análisis de la estructura funcional del Estado. En *Vicepresidencia del Estado. Miradas Nuevo Texto Constitucional*, 139-50. La Paz: Vicepresidencia del Estado/Universidad Mayor de San Andrés/IDEA Internacional.
- . 2011. *Tensiones irresueltas en torno a la ciudadanía y la interculturalidad*. *Revista de Ciencias Sociales* (en prensa).



*Indígenas y mujeres en la democracia electoral.*  
*Análisis comparado* es el número 29  
de la serie Temas selectos de Derecho Electoral.

Se terminó de imprimir en abril de 2012  
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.  
(IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan,  
CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.



