

# La participación electoral indígena en Querétaro

Agustín Martínez Anaya\*

Raúl Ruiz Canizales\*\*

Alina del Carmen Nettel Barrera\*\*\*

## **Resumen:**

La participación política de la mujer indígena en México es deficiente debido a que, si bien existe normatividad que reconoce sus derechos a participar de la vida pública del país, los instrumentos por los cuales se debería hacer efectivo este derecho son insuficientes e ineficaces. En otros países se han establecido cuotas electorales dirigidas a mujeres y también a los grupos étnicos como un medio para lograr mayor participación en las decisiones políticas. En Querétaro necesitamos acciones para garantizar su participación efectiva.

## **Abstract:**

*The political participation of indigenous women in Mexico is deficient because, although there are regulations that recognize their right to participate in the public life of the country, the instruments for which this right should be enforced are insufficient and ineffective. In other countries, electoral quotas have been established for women and ethnic groups as a means to achieve greater participation in the decisions of their countries. In Queretaro we need actions to need your effective participation.*

**Sumario:** Introducción / I. La Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro y su contexto / II. La normativa electoral del Estado de Querétaro como caso de estudio / III. La elección de cargos mediante las cuotas de participación de mujeres indígenas / IV. La autoridad electoral y la participación política de las mujeres indígenas / V. Conclusiones / Fuentes de consulta

\* Doctorando en Ciencias Jurídicas, Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro.

\*\* Doctor en Derecho, Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma de Querétaro.

\*\*\* Doctora en Derecho por la Universidad de Barcelona, Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma de Querétaro.

## ***Introducción***

Existe una necesidad social, política y jurídica de analizar cómo atienden las autoridades electorales el fortalecimiento de la democracia en el seno de grupos particularmente vulnerables. En este sentido, los pueblos indígenas, y en especial las mujeres pertenecientes a estas comunidades, deberían participar en la vida democrática de manera efectiva y directa. Las mujeres indígenas no tienen una participación electoral activa, sino a la sombra de la masculinidad y sujetas a la dinámica de ciertas *prácticas institucionalizadas*.

Para efecto de lo que aquí discutiremos, llamamos *prácticas institucionalizadas* a la serie de acciones institucionales (desde lo público) y sociocomunitarias (desde lo colectivo) que generan pautas de conducta inconsistentes con el discurso jurídico cuyo contenido apunta al sentido, a la finalidad o a resultados contrarios u opuestos a los que se dirigen esas acciones. En razón de lo anterior, su integración a los procesos electorales tiene una doble finalidad: la primera, que sus propuestas sean escuchadas a efecto de socializar las necesidades más esenciales; la segunda, que se construya una cultura de participación y género. Es notorio que, tanto al interior como al exterior de sus comunidades, están exentas de la toma de decisiones. De ahí la importancia de modificar los mecanismos de actuación de las autoridades electorales para fomentar su inclusión política.

El trabajo aborda el caso particular del Estado de Querétaro en donde la población indígena es representativa de casos paradigmáticos de segregación y rezago. En el primer objetivo, se analizó la normatividad que tutela la protección de los derechos y culturas indígenas en el Estado de Querétaro; en el segundo, se abordó —en el ámbito electoral y del fortalecimiento de la representación indígena en los cuerpos de gobierno— la participación de la mujer indígena en la vida política de Querétaro; en el tercer objetivo se dio cuenta de la forma de elección de cargos y su relación con las cuotas de participación de este sector de la población; en este mismo apartado se revisó, desde el derecho comparado, cómo se ha desarrollado la participación indígena en la vida política de países como Argentina, Perú y Guatemala. Finalmente, se aborda el fenómeno indígena y de género desde una perspectiva integral para la vida democrática del país.

Para abordar los objetivos planteados en cada apartado, se llevó a cabo el estudio con base en el método deductivo analítico por medio del cual, a partir

de un posicionamiento garantista con relación a los derechos político-electorales de las mujeres indígenas, se identifican los deberes de actuación normativa de la autoridad electoral. La técnica de investigación utilizada fue esencialmente indirecta con la consulta de fuentes documentales, entre las que destacan los informes rendidos mediante la unidad de acceso a la información pública por parte del Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ).

### ***I. La Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro y su contexto***

La Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, del 24 de julio de 2009, responde al artículo 3° de la Constitución de la entidad en tanto que dispone la protección de las comunidades indígenas y su pleno desarrollo. La necesidad de reconocerles un conjunto de prerrogativas/derechos surge de una lucha incansable de éstos por lograr su reconocimiento como parte de la nación, lucha que no sólo es a nivel local, sino que se ha manifestado en varios países del mundo. En 1989 se celebró el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual es ratificado por México y da lugar a la reforma a la Constitución mexicana en la que se reconoce como una nación pluricultural y a un mismo tiempo prevé un cúmulo de derechos para ellos en lo específico.

En el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, los Estados se obligan a establecer medios para que los pueblos originarios participen en la vida política del país. Derivado de este convenio se ha adecuado el texto constitucional, de ahí que disponga en su artículo 2° el derecho a mujeres y hombres indígenas a votar y ser votados, así como para acceder y desempeñar cargos públicos. Por cuanto ve a la participación de las personas que pertenecen a pueblos indígenas, se les otorga el derecho a participar en las fórmulas de ayuntamientos en los municipios con este tipo de población, quienes serán los representantes ante los propios ayuntamientos.

La citada Ley reconoció el derecho de los habitantes de los pueblos originarios a ocupar cargos públicos y a tener como iguales al hombre y mujer. Por tanto, de manera formal, las mujeres y hombres indígenas pueden participar en la política, así como ocupar cargos públicos para representar a sus pueblos o comunidades. Particularmente, en el artículo 46, se contempla una obliga-

ción a cargo del poder ejecutivo consistente en proporcionar información, capacitación, educación bilingüe, difusión y el diálogo para que los pueblos y comunidades indígenas tomen medidas tendientes a lograr la participación plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural de los mismos.

Asimismo, la Ley Electoral del Estado de Querétaro reconoce el derecho de los pueblos étnicos a tener un representante en los ayuntamientos con población indígena; sin embargo, pese a esta disposición, al momento de la conformación de la fórmula de los ayuntamientos en los municipios, las planillas las forman (diseñan) los mismos partidos políticos de acuerdo con sus estatutos internos, en los cuales no se contemplan procedimientos especiales para que elijan a un representante y que éste sea la voz de su comunidad. Este fenómeno abre las puertas a la discusión sobre la materialización de la representación.

La Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, reconoce que 15 de los 18 municipios tienen población indígena representativa. Se trata, sin duda, de un Estado con alta presencia de esta población distribuida a lo largo del territorio, en donde la lucha por la identidad y representación ante los ayuntamientos, el gobierno local y el poder legislativo no puede desestimarse.

## ***II. La normativa electoral del Estado de Querétaro como caso de estudio***

Hoy, en Querétaro, no existe una disposición que posibilite concretar de manera efectiva curules para representantes de los pueblos originarios en el Congreso local, pese a ser una entidad pluricultural en donde siempre han estado presentes. Lo que podemos señalar como un “avance” en materia de participación política de estos sectores de la población en esta localidad aún se encuentra en el papel, como disposiciones que, en lo general, contemplan el derecho a participar activamente en la vida política del país a nivel municipal, pero esto no ha sucedido en el nivel estatal y federal. El Estado —y los órganos por su parte—, tienen el mandato constitucional de garantizar y materializar la efectiva práctica de estos derechos de los cuales son titulares, para esto se requieren actos tendentes a propiciar la participación de la mujer indígena a fin de escucharlas y tomarlas en cuenta en la vida política del país.

La ley electoral sólo pide a los partidos políticos la participación en regidurías para los municipios con población indígena, y no así ante la Legislatura, pese a la gran necesidad de que este sector de la población sea escuchado para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales. Además, esta ley carece de mecanismos para el fortalecimiento de los derechos de participación política de la mujer que, según la propia norma, deberá tener las mismas oportunidades que los hombres pero, paradójicamente, no se desprende de dicho dispositivo jurídico figuras o procedimientos que garanticen tal participación, *i. e.*, no se modifican las pautas de segregación en razón de género. Este tipo de circunstancias, entre otras, constituye un ejemplo de lo que denominamos *prácticas institucionalizadas*. Sus raíces son profundas.

En el periodo 2015–2018, fueron electas nueve mujeres como presidentas municipales, mientras que en la Legislatura las mujeres ocuparon 13 curules, lo cual nos da cuenta de que las cuotas de género funcionaron para lograr la participación de la mujer;<sup>1</sup> sin embargo, este mecanismo no se ha trasladado al ámbito indígena. Mientras esta población habite en la mayor parte de los municipios, ello exige la creación de aquellos mecanismos de participación en la vida política ante los órganos del Estado y, en especial, de las mujeres que representan un sector importante de estos pueblos.

Es necesario en un país pluricultural (y en particular en una entidad federativa que en la mayoría de sus municipios reconoce la presencia de población indígena) señalar cuotas<sup>2</sup> y procedimientos de participación para las mujeres de estas comunidades, pues es casi nula la presencia de ellas en los cargos pú-

<sup>1</sup> Cuando menos por lo que respecta a la cuota de género para ocupar puestos de candidaturas a la presidencia municipal, en Querétaro, fue representativa la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro del 20 de marzo de 2015, por la que se obliga a los partidos políticos respetar el artículo 192 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, por la que habría paridad de género en los puestos de elección popular. Ésta es la razón de que hayan aumentado el número de presidentas municipales en la entidad.

<sup>2</sup> Para un estudio más profundo de diferenciación entre las acciones positivas y cuotas desde la experiencia de otros países. v. Luz Entrena Vázquez, “Constitución y acciones positivas. El sistema de cuotas de participación política para mujeres en Ecuador”, pp. 501-514. Explica la autora que las acciones positivas se diferencian de las medidas de discriminación inversa o positivas (cuotas) en que estas últimas constituyen un subtipo de acciones positivas, las cuales, por su naturaleza son más rígidas. Los rasgos distintivos de las cuotas se resumen de la siguiente manera: a) mediante éstas se reserva un porcentaje o número de plazas determinado, con el propósito de que sea ocupado por el colectivo o grupo vulnerable en cuestión; b) se trata de espacios reservados en distintas áreas del escenario público (la representación política, administración pública, universidades) y privado (plazas laborales en empresas), etcétera. Lo que merece destacar, es que mediante la cuotas no está en juego

blicos debido también a factores sociales, culturales, económicos y políticos. En efecto “[...] las condiciones de marginación y pobreza en las que viven la mayoría de las mujeres indígenas han sido el marco principal para el impulso de sus movilizaciones”.<sup>3</sup> Sin embargo, para el caso de Querétaro, se encuentran pasivas en estas actividades, debido a la falta de conocimiento sobre sus derechos y los mecanismos para hacerlos valer, además que en el Estado existe poca organización de este sector para hacer frente al problema.

En el Estado de Querétaro las mujeres en poblaciones indígenas son mayoría con relación a los hombres, “[...] de 15 a 64 años, la variación es poca entre los tipos de municipios, mientras que en municipios indígenas hay 113 mujeres por cada 100 hombres, en municipios con presencia indígena hay 109, y en municipios con población indígena dispersa, también hay 109 mujeres por cada 100 hombres”.<sup>4</sup> De ello podemos inferir que la población de mujeres en estas comunidades supera a la de los hombres y que, por tanto, requiere atención por parte del Estado; ésta sólo se puede brindar, entre otras formas, escuchándolas, generando los mecanismos para que tengan oportunidades de manifestar lo que su grupo necesita. En otras palabras, lo que requieren es de mayor certeza jurídica y de políticas más específicas. De igual forma, podemos observar que mujeres con este tipo de características son quienes conservan mejor la lengua materna: “[...] hay 541 mujeres que son monolingües hablantes de lengua indígena, mientras que sólo 176 hombres lo son”.<sup>5</sup> Otra razón más por las que se reclama la atención del conjunto de instituciones, principalmente públicas, es el riesgo de la pérdida de la lengua,

únicamente diferenciación de trato hacia las personas o grupos minoritarios socio históricamente minusvalorados, sino que también, mediante este trato diferenciado, la afectación a terceros se traduce en un perjuicio: los afectados (aquellos que no pertenecen a dichos grupos o sectores discriminados) se enfrentarán a mayores dificultades para acceder a un bien o espacio de interés público o privado en razón de que existe una reserva que se presenta como una limitante para ocuparlo. Advierte Entrena Vázquez que en el caso específico de la representación política femenil y de la toma de decisiones en la esfera pública, lo que tradicionalmente se ha observado es que han sido espacios vetados para las mujeres. A partir del momento en que accedieron al derecho al voto, de forma generalizada a lo largo del siglo XX, han sido muchos los frentes desde los que se ha luchado con el histórico propósito de lograr una efectiva representación en el ámbito de lo político. *Idem*, pp. 507-508.

<sup>3</sup> Paloma Bonfil Sánchez, *et al.*, *Los espacios conquistados: participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en México*, p. 47.

<sup>4</sup> Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Panorama socioeconómico de la población indígena en Querétaro*, indicadores e información sobre los pueblos indígenas del Estado de Querétaro, p.16.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p.17.

tema que debe considerarse en la agenda pública, pues la diversidad lingüística constituye parte de la riqueza cultural de la entidad.

Otro de los fenómenos que sucede, no sólo en Querétaro sino en varias latitudes del país con presencia indígena, es la falta de oportunidades para las mujeres a efecto de ocupar cargos, de hecho “[...] esto se observa para todos los grupos indígenas en el país. Los cargos dentro de la comunidad, que funcionan como elemento legitimador de la pertenencia comunitaria, son ocupados sólo por los hombres de la comunidad”, lo que reproduce, a su vez, un esquema latente de desigualdad.

La educación es sin duda un problema agudo en las poblaciones indígenas. En el caso de Querétaro, los datos arrojan que 9.4% de los niños y jóvenes indígenas entre 6 a 14 años no asisten a la escuela; mientras que 53.1% de los jóvenes indígenas, cuyas edades oscilan entre los 15 y 17 años, tampoco lo hacen;<sup>6</sup> lo que se traduce en una educación básica en la que no se cuenta con herramientas suficientes ni eficientes para la socialización de temas como la democracia, la participación política, equidad de género, etcétera. Es por tanto, que en estas comunidades, al desconocer temas tan importantes, permanecen pasivos, no hay manifestaciones en donde pidan al gobierno mecanismos para garantizar su participación. El problema se normaliza. El caso de las mujeres es alarmante, pues de acuerdo con la información consultada, “[...] 54.4 de cada 100 no asiste a la escuela. Esto nos lleva a una conclusión importante: el grupo con más inasistencia son las mujeres indígenas de 15 a 17 años que viven en municipios con presencia indígena”.<sup>7</sup> Lo anterior es reflejo de las fallas importantes en el sistema educativo para esta población y, en especial, para las mujeres, pues, además de otras circunstancias, este elemento se traduce en una permanente desventaja al privárseles del acceso a la educación, lo que termina en un completo desconocimiento de sus derechos y una participación nula en la vida política del país en lo sucesivo. El círculo se repite y la desigualdad se (re)produce.

La falta de cultura política y desconocimiento en estas áreas genera que las mujeres se mantengan pasivas y si bien existen casos de mujeres que han ocupado algún cargo en su comunidad, éstos son aislados pues no necesariamente se ve reflejada la cultura de participación, es decir, es fruto de prácti-

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 32.

cas políticas mediáticas, que constituye otro ejemplo de lo que denominamos *prácticas institucionalizadas*. La tasa de analfabetismo femenino es alta y esto se ha visto reflejado en la poca participación de este grupo de personas en los cargos de su comunidad y ante los poderes de la entidad, considerando que, “para el 2000 y 2005, [...] en el caso del Estado de Querétaro, 29.7% de las mujeres indígenas eran analfabetas y 14.7% de los hombres indígenas lo eran en el 2005”.<sup>8</sup>

En los últimos años se ha logrado fijar cuotas de género a los partidos políticos con la finalidad de que las mujeres tengan mayor facilidad para acceder a los cargos públicos; sin embargo, no se ha extendido a los pueblos originarios, que también son parte de nuestro país y a las mujeres con capacidades y deseos de acceder a esos espacios de toma de decisiones, por tanto, dentro de estas cuotas de género deberían incluirse mujeres indígenas, históricamente con necesidades diferentes que deben ser escuchadas y atendidas.

El contexto de las comunidades indígenas en el Estado de Querétaro no es diferente de los otros pueblos latinoamericanos, “[...] las diversas realidades de los pueblos indígenas de México, supone transformaciones profundas en la cultura política del país, concebida y ejercida tradicional e históricamente como un oficio cupular, exclusivo, marginalizador y masculino. La construcción de una efectiva democracia nacional resulta entonces una condición ineludible para que estos postulados se concreten por medio de la inclusión de los pueblos indígenas y de sus mujeres en especial”.<sup>9</sup> Hablar de cuotas de participación de mujeres indígenas implica que los ciudadanos de estas comunidades conozcan a sus representantes, se sientan identificados y representados por alguien que comparte su misma cultura y visión de la vida, además de conocer las necesidades de su pueblo.

Hoy nuestra ley electoral sólo contempla una representación de los pueblos indígenas ante los ayuntamientos, sin embargo, los pueblos indígenas son tarea no exclusiva del municipio, sino de todos los niveles de gobierno en donde se tomen decisiones trascendentes que afecten de la mejor manera posible su desarrollo. La representación de la mujer indígena ante los órganos del Estado implica una oportunidad democrática de movilización social no sólo en el nivel municipal, sino también en los ámbitos federal y estatal.

<sup>8</sup> *loc. cit.*

<sup>9</sup> Paloma Bonfil Sánchez *et al.*, *op. cit.*, pp. 50-51.

Implica, si se quiere ver así, un acto de emancipación o de liberación de esa cultura de la masculinidad, que se presenta como una especie de dominación, y ha de precisarse, “[...] las formas de dominación contemporánea tienden de reducir la autonomía de las personas y a aniquilar la pluralidad y diversidad que existe entre ellas”.<sup>10</sup>

Nos enfrentamos a un problema de participación política de las mujeres indígenas en el Estado, cuyas causas las podemos resumir en la falta de educación política, de cultura participativa, ausencia de organizaciones y movilizaciones, la propia cultura de la comunidad, la ausencia de acciones afirmativas, así como a una política legislativa en materia de cuotas de género para estos grupos específicos, la poca capacitación y difusión en materia de participación por parte de los órganos del Estado, entre otras. Es necesario ver hacia el exterior, otros Estados que han logrado una mayor participación de sus mujeres, eficientes para este fin. Veamos algunos casos de participación a nivel internacional.

### ***III. La elección de cargos mediante las cuotas de participación de mujeres indígenas***

#### ***III.1. Pueblos indígenas y derechos políticos en el derecho comparado***

Desde 1970, en América Latina la lucha de los pueblos indígenas por el reconocimiento de sus derechos fue rindiendo frutos; sin embargo, aún no se logra el reconocimiento de los derechos de las mujeres pertenecientes a estos sectores. Ante esta situación, empezaron a manifestar sus inquietudes en búsqueda de una participación en sus organizaciones y hacia la representación de sus pueblos. Hoy es clara:

[...] la desigualdad y la exclusión, tanto de los pueblos indígenas en general como de su población femenina, y permiten establecer la dimensión de las dificultades prácticas, las condiciones cotidianas y los obstáculos adicionales que las mujeres indígenas enfrentan para el desarrollo de sus liderazgos, así como para ejercer su derecho a la

<sup>10</sup> Carlos de la Torre Martínez, “¿Bajo qué criterios es posible justificar que una ley otorgue un trato desigual en el ejercicio de los derechos fundamentales?”, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, p. 474.

participación en las decisiones colectivas en todos los ámbitos de su interacción social.<sup>11</sup>

Ante esto, las mujeres indígenas de diversos países de Latinoamérica han abanderado una exigencia hacia el reconocimiento de sus derechos de igualdad frente a los hombres de sus comunidades al interior y al exterior, el derecho de participación y representación ante los órganos gubernamentales. En escasas ocasiones han levantado la voz y se han hecho escuchar ante los organismos internacionales y frente a sus Estados, pero no ha trascendido en la cotidianidad política. La atención que el tema recibió —con ellas como sujeto de derechos—, a partir de 1995, con la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, no fue suficiente, aunque “[...] promovió la formación y afianzamiento de organizaciones internacionales dedicadas a las problemáticas de las mujeres indígenas. Entre estas se puede nombrar el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI) y el Enlace Continental de Mujeres indígenas (EC-MIA)”.<sup>12</sup> Estos grupos han participado en foros a fin de entender y reflexionar sobre el papel que tiene la mujer al interior de sus comunidades. Sostiene Paloma Bonfil que “La misión del FIMI es reunir a mujeres indígenas activistas, líderes y promotoras de derechos humanos de diversas partes del mundo para articular sus agendas, fortalecer la unidad, desarrollar capacidades de liderazgo y defensa”.<sup>13</sup> Ante estas manifestaciones para reclamar igualdad y reconocimiento de derechos hacia la participación política, en distintos países se ha tenido avance en la materia, pero aún falta mucho para materializar el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

De manera ejemplificativa, tenemos tres casos de análisis: Argentina, Perú y Guatemala. En el caso de Argentina, en los encuentros entre representantes de sus pueblos, “[...] las originarias que toman la palabra acompañan la adscripción étnica con la identificación de otros tipos de agrupación ya sea política, social o religiosa. En el taller en cuestión, es posible reconocer mujeres originarias que se organizaron a partir de una militancia en partidos políticos”.<sup>14</sup> En este país, además de que las mujeres indígenas pertenecen a

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>12</sup> Silvana Sciortino, “Procesos de organización política de las mujeres indígenas en el movimiento amplio de mujeres en Argentina, consideraciones sobre el feminismo desde la perspectiva indígena”, p. 69.

<sup>13</sup> Paloma Bonfil Sánchez *et al.*, *op. cit.*, p. 48.

<sup>14</sup> Silvana Sciortino, *op. cit.*, p. 79.

diferentes grupos, siempre tienen presente su calidad como tales, tratando así de participar y defender no sólo una ideología por cuanto ve a sus preferencias políticas o religiosas, sino también en la defensa de sus derechos. En estos talleres “[...] estas mujeres en especial son las que hablan de sufrir de una opresión triple por ser mujeres, indígenas y trabajadoras algunas, campesinas otras”.<sup>15</sup> Esto las coloca en un estado de desventaja múltiple por pertenecer a varios grupos minoritarios tendentes a ser históricamente discriminados. Un gran problema al interior de las comunidades indígenas no solo de Argentina sino a nivel Latinoamérica, es el difícil acceso a una educación de calidad, lo que genera, sin duda, un desconocimiento total por parte de ellas acerca de los derechos que tienen y la forma de exigirlos. Es por ello que las ONG’s en Argentina han tomado un papel relevante, pues gracias a estas organizaciones se les han brindado, “[...] a través de las capacitaciones que se dieron en sus propias comunidades, las mujeres guaraníes empezaron a formarse en los derechos que les corresponden como mujeres y como indígenas”.<sup>16</sup> Es claro que el nivel educativo de las mujeres influye en la posibilidad de materializar el acceso a los cargos públicos tanto de su comunidad como frente a los órganos del Estado.

Los esfuerzos enfocados hacia la capacitación de las mujeres indígenas permiten avanzar en materia política, pese a la carga que se les impone en algunas comunidades (en donde es difícil aceptar a una mujer como líder del grupo) y la del mismo Estado (al no tener sistemas accesibles para las mujeres indígenas). Un claro ejemplo es el de una comunidad en Argentina en donde “[...] lleva más de quince años con una *mburuvicha* como parte de un grupo de mujeres que asumieron como máximas autoridades del consejo comunitario”.<sup>17</sup> Esto implica un cambio en la ideología de la propia comunidad, pues aceptan a las mujeres como lo suficientemente capaces para estar al frente de su agrupación, y poco a poco abandonaron las ideas de segregación en donde el género femenino no tenía cabida.

Así, “[...] en este sentido, la presencia y actuación de las ONGs y los cambios en las políticas gubernamentales, agencias y programas de desarrollo que

<sup>15</sup> *loc. cit.*

<sup>16</sup> Natalia Castelnuovo Biraben, “Dándole la palabra: nuevas modalidades de liderazgo entre mujeres guaraníes del norte argentino”, p. 96.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 102.

han incluido a las mujeres indígenas están modificando el modelo de liderazgo tradicional masculino”.<sup>18</sup> Hoy podemos hablar que en algunos pueblos étnicos se está dando un cambio de paradigma. En esta nueva cosmovisión de las comunidades es cada vez mayor la participación femenil en los cargos de representación y dirección al interior de sus pueblos, en las que incluso fun- gen como autoridades, como líderes de partidos o como representantes ante los órganos del Estado.

Otro de los países que han avanzado en materia de participación de la mu- jer indígena es Perú. También ha participado en los foros internacionales a fin de intercambiar experiencias y poder generar un cambio paulatino en cuanto a la participación de la mujer en sus comunidades y frente a los órganos del Estado. Para poder cambiar, es necesario eliminar los obstáculos que impiden su participación real y efectiva, “[...] la prohibición de discriminación no tie- ne valor si no va acompañada de alguna obligación de actuar y de compensar a quienes forman parte de grupos vulnerables”.<sup>19</sup> La cuota electoral para este grupo específico de mujeres es precisamente una acción que debería llamar la atención de la sociedad política, a fin de que, mediante estas normas que imponen ciertas obligaciones a los organismos públicos y partidos políticos, sea posible el cambio en el imaginario social, como un mecanismo para hacer efectivos los derechos que se les reconoce en el sistema normativo.

++++

Ante esta imperiosa necesidad de asegurar que estos grupos cuenten con una representación real, es que ha surgido la figura de las acciones positivas. En efecto, “[...] puede decirse que las medidas de acción positiva son aque- llas que a través de una diferenciación positiva buscan alcanzar la igualdad efectiva de ciertos colectivos identificados por los rasgos contenidos en las cláusulas específicas de no discriminación”.<sup>20</sup> En Latinoamérica, varios paí- ses han retomado esta forma de garantizar la igualdad para los grupos minori- tarios. “En Perú se tiene: a) cuota de género en listas de candidatos para todos los procesos electorales, menos para las elecciones presidenciales; b) cuota

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>19</sup> Enith Pinedo Bravo, “Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados”, p. 2.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 5.

nativa en las listas para ciertos Consejos Regionales y Consejos Municipales Provinciales; y, c) cuota de jóvenes en las listas”.<sup>21</sup>

En ese mismo país se han establecido cuotas para la participación de los grupos minoritarios y, aunque no se ha logrado una participación total, se ha avanzado, pues los integrantes de estos sectores son considerados para la asignación de cargos públicos. La modificación de la dinámica socio-jurídica electoral de manera sistemática puede incidir en que los puestos ganados los ocupen mujeres que realmente representen los intereses de su grupo social y que esta representación sea también aceptada y respetada por su comunidad. De esta manera, poco ofrecen las cuotas de género si no se logra cambiar las mediaciones sociales, si no se combate de frente ciertas inercias comunitarias e institucionales; se, requiere, pues, brindar educación de calidad a las comunidades para generar un cambio en su forma de relacionarse y ejercer sus derechos político-electorales.

Guatemala también es un país con un alto porcentaje de población indígena. Comparte características similares en cuanto al trato de la mujer. Durante años han permanecido pasivas ante el derecho a ser votadas, a representar a sus pueblos y a tomar las decisiones importantes para su propio desarrollo. Sin embargo, este sector de la población ha levantado la voz para exigir. Se les garantice una mayor participación en la política del país, ya en los procesos electorales de 2007 en Guatemala, “[...] sí hubo participación de mujeres mayas en algunos partidos grandes y pequeños, formaron parte de los listados, llegando al Congreso cuatro diputadas mayas”.<sup>22</sup>

Desde luego, es difícil que una mujer indígena pueda acceder a los cargos de representación ante las entidades federativas, sin embargo, cuando se realiza una labor conjunta entre estas comunidades y el Estado resulta que es posible. En este sentido:

En Guatemala existen diferentes instituciones encargadas del tema indígena que trabajan de manera coordinada y transversal, como la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA), y de los asuntos de género y la mujer, como la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). Esta

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>22</sup> Otilia Lux de Cotí, “La participación política de las mujeres indígenas: importantes desafíos”, p. 254.

última, creada en 1999, tiene como objetivo atender situaciones particulares de vulnerabilidad, indefensión y discriminación de la mujer indígena y promover acciones de defensa del pleno ejercicio de sus derechos.<sup>23</sup>

Gracias a estos esfuerzos conjuntos es que tenemos en Guatemala mujeres indígenas que han accedido a cargos públicos, como Dominga Vásquez, alcaldesa de Sololá, Guatemala. Los propios indígenas han formado partidos políticos, como el partido Winaq, de Guatemala, que además de ser un partido formado por individuos de estas comunidades, le ha brindado a la mujer indígena un papel importante para postularlas como candidatas a diversos cargos de elección popular. Un ejemplo de esta acción es que postularon a Rigoberta Menchú a la presidencia de Guatemala. También en el periodo de 2012 a 2016 fueron electas tres mujeres de 19 indígenas, sobre un total de 158 curules. Y se crearon en el año 2000 la Secretaría Presidencial de la Mujer y la Defensoría de la Mujer Indígena, ambas dependientes de la Presidencia de la República.

### ***III.2. Cuotas de género y participación indígena en el Estado de Querétaro***

Como se observa, en el ámbito internacional existen casos de Estados en los que tiene una participación activa la mujer indígena, mediante acciones jurídicas que les garantizan el ejercicio de sus derechos político-electorales, que deberían ser referentes para otros países como el nuestro, en donde la población indígena también lucha por ocupar los cargos de representación ante los órganos del Estado a fin de que su voz sea escuchada y sus necesidades atendidas.

La representación política juega un papel sumamente importante dentro de las democracias, más aún en países que —como México— se han asumido pluriculturales, pues al tener representantes de los diferentes grupos sociales, resulta más efectiva la atención a las necesidades reales que tienen. En este sentido, “Las mujeres poseen intereses especiales, vinculados a su género, que sólo pueden ser representados políticamente por mujeres. Y cuando se

<sup>23</sup> Dirk Jaspers Feijer (coord.), *Mujeres indígenas en América latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, p. 120.

trata de lo indígena, solamente las mujeres indígenas expresan sus intereses y derechos específicos”.<sup>24</sup>

En algunos pueblos originarios de México sigue existiendo el esquema patriarcal al interior de las comunidades, en donde aún persisten marcadas resistencias a tener una mujer como su líder y representante. Pero el problema no sólo es al interior, el propio sistema político en el Estado no garantiza su participación en los cargos de representación al interior y exterior de sus pueblos. Es como si fuese impulsado por una especie de inercia en la que subyacen esas mediaciones culturales, basadas en el predominio de un género sobre otro socio-históricamente minusvalorado. En este sentido, el mensaje legislativo es el de atender de manera superficial el tema de la participación indígena, sobre todo, si se considera que no existe el mecanismo para organizar la participación efectiva en el cabildo, ni de hombres ni de mujeres.

Hoy, las entidades federativas tienen la obligación de dictar el marco jurídico tendente a garantizar el ejercicio de los derechos político electorales de los pueblos indígenas. Así podemos dar cuenta que en algunas entidades como Oaxaca se tiene un mayor avance en estos temas, pues:

En cuanto a la representación de las mujeres al frente de los gobiernos municipales, el Estado tuvo en el periodo anterior (2012-2015) 17 Presidentas Municipales (3%). En la elección de 2016, experimentó un crecimiento significativo en la representación de mujeres al frente de un ayuntamiento: 38 mujeres resultaron electas por el sistema de partidos, y 21, por el de sistemas normativos internos, dando un total de 59 Presidentas Municipales, con lo que el porcentaje aumentó a 10.3 y, de nueva cuenta, colocó al Estado por encima de la media nacional, calculada para ese año en 14%.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Otilia Lux de Cotí, *op. cit.*, p. 259.

<sup>25</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Foros Regionales. Segundo Foro Regional, “Fortalecimiento de capacidades para la formación de liderazgos femeninos hacia la construcción de una democracia paritaria y libre de violencia. Participación política electoral de las mujeres en el Estado de Oaxaca”. Este Foro tiene como propósito “(...) constituir una alianza estratégica que busca, a través de acciones interinstitucionales y actividades de formación, investigación, difusión y vinculación, fortalecer el liderazgo, la participación política y el pleno goce de los derechos político-electorales de las mujeres en México”.

De lo anterior se desprende que la participación de la mujer va en aumento, incluso en comunidades indígenas que han obtenido el reconocimiento de su sistema de elección interno.

En este sentido, “[...] en el caso de los pueblos indígenas de México y especialmente en Querétaro, vemos que la presencia indígena, desde la dimensión municipal, se ha oficializado en un sentido jurídico que restringe la discusión autonómica y la lucha por el territorio, y se va cada vez más por la búsqueda de presupuestos y proyectos de corte estatal y de la federación”.<sup>26</sup> Se tiene un avance lento en este tema, además de que las causas son variadas, así como los actores responsables. Por mencionar algunos casos, los partidos políticos tienen la obligación de nombrar candidatas para los ayuntamientos, sin que ésta incluya, necesariamente, a mujeres de pueblos indígenas aun cuando en la mayoría de municipios están presentes. Recordemos que, de acuerdo a la legislación, en aquellos municipios en donde existe esta población debe haber un representante, pero al interior de los partidos políticos no tienen programas para informar y desarrollar su participación, *i. e.*, la deuda histórica con este sector específico continua y el fenómeno permanece invisibilizado al interior de las asociaciones políticas.

Como se adelantó líneas arriba, gracias a que se han generado acciones afirmativas judiciales a favor de la mujer, en Querétaro se han obtenido buenos resultados pues:

[...] en el ámbito municipal, el Estado experimentó también un crecimiento exponencial en el número de mujeres que resultaron electas como Presidentas Municipales, pasando de 2 (11.1%) en los comicios de 2012, a 8, en 2015, lo que, considerando que el Estado tiene 18 municipios, corresponde a 44.4% del total, muy por encima del promedio nacional, que en 2015 alcanzó apenas 9.1. De nueva cuenta, este crecimiento se debió a la sentencia del Tribunal, que obligó a los partidos a postular paritariamente a mujeres y hombres para candidaturas a las Presidencias Municipales.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Alejandro Vázquez Estrada, “La reconfiguración del Estado y las nuevas caras del indigenismo: modernidad, colonialidad y pueblos indígenas en Querétaro”, p. 121.

<sup>27</sup> Foros Regionales. Fortalecimiento de capacidades para la formación de liderazgos femeninos hacia la construcción de una democracia paritaria y libre de violencia. Participación política electoral de las mujeres en el Estado de Querétaro.

Sin embargo, aún no tenemos una sólida participación de la mujer indígena en estos cargos de elección ni como líderes de partidos políticos ni por medio de candidaturas independientes; lo que tenemos son, en todo caso, *prácticas institucionalizadas*.

Lo anterior no es menos inquietante, pues esto refleja el poco trabajo realizado en estos pueblos relacionados con la participación política de la mujer indígena. Un ejemplo de ello es la Organización Nacional de Mujeres Priistas (ONMPRI) que se ha fijado, entre otros objetivos, promover programas que defiendan las necesidades de las mujeres que provengan de estas comunidades. Pero no hay movilizaciones de mujeres como militantes activas y decisivas en la comunidad.

A la fecha no hemos tenido presidentas municipales indígenas, ni diputadas locales, lo que nos lleva a colegir, como ya se indicó, que el problema sigue invisibilizado:

En este sentido, la exsecretaria de Acción Indígena del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Maestra Xóchitl Molina González, indígena nahua de la Sierra de Zoteapan, Veracruz, destacó en una entrevista el importante papel de las mujeres indígenas que se movilizan desde sus comunidades y que, sin embargo, sólo cuentan con escasas posibilidades de tener acceso a cargos dentro del gobierno municipal.<sup>28</sup>

Hoy esta Secretaría no contempla, según su página de Internet, el desarrollo para la participación política de las mujeres indígenas en específico. Al menos no parece ser una temática por contemplar en la agenda de este instituto político.

Por otra parte, en Querétaro existe disposición legal de que en los municipios con población indígena se tenga un regidor encargado de los asuntos competentes y propios de estas comunidades; este nombramiento se hace de forma discrecional por el candidato o el partido político, lo que impide que, en el interior de las comunidades, se desarrolle una auténtica cultura de la participación política y, consecuentemente, de toma de decisiones colectivas. Esta discrecionalidad queda determinada por el interés económico o político de la persona que llega a una posición en el equipo del candidato, no por la autoadscripción y representación de una comunidad.

<sup>28</sup> Paloma Bonfil Sánchez *et al.*, *op. cit.*, p. 79.

Es difícil que en el Estado de Querétaro se garantice la participación política de las mujeres indígenas como representantes de sus pueblos, pues desde la legislación no hay un medio efectivo: el actual está enfocado al género en las candidaturas o a la representación en materia indígena, sin hacer efectivo el mecanismo de acceso a la representación por parte de las mujeres de los grupos étnicos. Más grave aún, resulta que el propio Estado no ha desarrollado programas ni mecanismos eficientes para garantizarles capacitación, pero tampoco para promocionar y desarrollar su participación política. A lo anterior se suma la inactividad u omisión por parte de los partidos políticos, que tampoco están interesados en abordar esta situación de manera frontal, desde la raíz misma, a efecto de impulsarlas hacia los cargos de elección popular. Sumado a lo anterior, en Querétaro —a diferencia de otros Estados como Oaxaca— son escasas las movilizaciones de mujeres indígenas que exijan a los poderes del Estado la creación de mecanismos efectivos de participación política; factores tales como la pobreza, la nula formación/educación cívica y política, además del desconocimiento de los derechos humanos y la cultura participativa generan que las mujeres de estas comunidades permanezcan ocultas.

Carecemos de regulación pero también de dispositivos institucionales encaminados a generar programas que informen y orienten a los pueblos indígenas en la participación política. De hecho “[...] en la actualidad, los pueblos indígenas en México están ausentes de las estructuras de representación y poder bajo las que se fundamenta el sistema democrático del país y, en esta situación de exclusión, las mujeres tienen una condición aún más marginal por razones de género”.<sup>29</sup> Es necesario que el Estado cumpla con la parte que le corresponde; resulta inaplazable una política legislativa de la que deriven normas jurídicas que hagan efectiva su participación tanto al interior como exterior de sus pueblos, y a un mismo tiempo, mirar hacia los países que, como lo mencionamos, cuentan con mayor desarrollo en este ámbito.

#### ***IV. La autoridad electoral y la participación política de las mujeres indígenas***

La autoridad electoral tiene el mandato de promover, capacitar y procurar la participación política de las mujeres indígenas. El propio reglamento del

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 55.

IEEQ, al interior de su estructura, contempla algunos órganos deliberativos como la Comisión de Educación Cívica y Participación Ciudadana, la cual tiene competencia para la promoción de la participación ciudadana y la educación cívica, entre otras.

Asimismo, la Comisión de Igualdad Sustantiva y Derechos Humanos, tiene competencia para promover la participación de las mujeres indígenas en la vida política, con acciones afirmativas tendentes a garantizar su participación. Recientemente, en diciembre de 2018, se creó la Comisión de Asuntos Indígenas e Inclusión, cuya finalidad es promover su participación política en las comunidades que representa, sin dejar de precisar que también se enfoca hacia aquellas personas que, por su condición o situación de vulnerabilidad, son excluidas del ejercicio de sus derechos. Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de una democracia inclusiva y participativa, misma que propicie la injerencia de todos en los asuntos públicos del Estado. Más adelante se comentará cuál ha sido el contenido del informe rendido por esta Comisión.

Para abundar en la problemática, en 2017 se realizaron solicitudes de información pública ante el IEEQ para conocer las actividades de fomento para la participación política de las mujeres indígenas.<sup>30</sup> El IEEQ, mediante la Comisión de Igualdad Sustantiva y Derechos Humanos, señaló que, en el año 2015, se realizó el foro “Candidatas y candidatos por la paridad y la igualdad de género en el Estado de Querétaro”, cuya finalidad fue impulsar acciones que propiciaran la transversalidad de la perspectiva de género en los poderes del Estado por medio de la sensibilización de las y los candidatos electos a cargos de elección popular. En este caso el foro fue especialmente para candidatos electos, lo cual en nada contribuye a la promoción para la participación de las mujeres indígenas, pues como se desprende del mismo, no se habla de la participación de este sector. Éste es un foro que si bien atiende las necesidades de difundir la paridad e igualdad, no se dirige al grupo vulnerable del que se ocupa este artículo.

También se llevaron a cabo cuatro foros regionales de evaluación multipartidaria de la paridad de género y la participación política de las mujeres en el proceso electoral ordinario 2014-2015 en el Estado, específicamente en los municipios de Jalpan de Serra, Amealco, Cadereyta y Querétaro. Este foro convocó a mujeres que participaron en el proceso electoral como precandi-

<sup>30</sup> Oficios emitidos por el IEEQ, los días 2 y 4 de noviembre de 2017 y el 17 de abril de 2019.

datas y candidatas a cargos de elección popular, así como a ciudadanas que participaron en las campañas. El reporte señala que se contó con la asistencia de 101 mujeres, cuya finalidad fue conocer las experiencias y opiniones de aquellas que participaron en campañas electorales. Si bien es un foro dirigido a personas de este género, en el informe no se detalla cuántas de ellas fueron indígenas, tal vez porque constituyó el sector invisible. Ahora bien, el foro fue con mujeres que ya participan de la política en el Estado. Este foro no contribuye a propiciar la participación del tipo de mujer que aquí interesa, contextualizada en su comunidad y que no conoce ni ha participado en campaña alguna.

Asimismo, la Comisión informa que en 2016 se realizaron reuniones con mujeres en el municipio de Amealco y la comunidad de San Ildefonso, sin detallar los temas que trataron, ni el tiempo que llevó. Al no poder observar en la respuesta cuál fue la finalidad de dichas reuniones, no podemos conocer sus objetivos. La improvisación o espontaneidad de la reunión no parece contribuir —en lo mínimo— en el interés de la participación política de la mujer indígena ni al interior y en menor medida al exterior de la misma comunidad.

Finalmente, se reporta que en el año 2017 se realizó el II Congreso Internacional de Mujeres en Positivo, al que asistió Abigail Vasconcelos para compartir sus experiencias con las comunidades indígenas del Estado de Oaxaca. Por desgracia, este informe no detalla cuántas de ellas pertenecientes a grupos indígenas asistieron a tal evento. Debemos poner énfasis en que este congreso fue organizado por una asociación civil privada, en cuya convocatoria no integra (como organizadora del mismo) al IEEQ. En este congreso se trataron temas de violencia, estatus económico, discriminación laboral e indígena, violencia política y empresarial, así como prevención de embarazo en adolescentes. Es, sin duda, un ejercicio importante que se lleven a cabo este tipo de congresos por parte de las agrupaciones civiles, sin embargo, no parece ser prioritaria la temática indígena y, desde otra perspectiva, resulta imprescindible que el propio IEEQ asuma un papel articulante de estas acciones, que funcione, en lo institucional, como correa de comunicación entre los diversos sectores. No le corresponde un rol de simplemente espectador.

Fueron sólo estas pocas las actividades que durante tres años realizó la Comisión de Igualdad Sustantiva y Derechos Humanos, y ninguna de ellas está acompañada de seguimiento ni evaluación, pero tampoco de futuras es-

trategias de planeación para fomentar la participación política de la mujer de pueblos originarios.

Por su parte, el IEEQ informó que la Comisión de Educación Cívica y Participación Ciudadana —del IEEQ— realizó el Taller de Retroalimentación de Mujeres Indígenas “El ejercicio de la ciudadanía en el proceso electoral 2014-2015”, cuya finalidad fue difundir la educación cívica y la cultura democrática entre la población otomí del municipio de Amealco. Se realizaron en tres comunidades distintas de este municipio, con una duración de dos horas en el año 2015, sin que a la fecha se haya dado un seguimiento o continuidad a dicho taller.

Esta Comisión señala, en sus términos, que también se impartieron talleres de valores democráticos a la población indígena dentro de los cuales *se dio un enfoque relevante a las mujeres*. Se reportan cinco talleres en comunidades de Amealco y dos en comunidades de Tolimán —todos en el año 2016—, con una duración de 1.5 horas cada taller. Huelga decir que no se especificaron los objetivos de los talleres ni temas abordados. Esta actividad, si bien resulta cierto que se ha llevado a cabo en comunidades indígenas, la misma se antoja insuficiente. En primer lugar, porque sólo se realizó en dos municipios de los quince que tienen población indígena en el Estado; en segundo término, dichos talleres sólo fueron de una hora y media, sin un seguimiento y continuidad para la capacitación. Para finalizar el 2017, estos talleres, según el informe, no se han reproducido ni se les ha dado ninguna continuidad (seguimiento o evaluación de su efecto). Esto se traduce, sin duda, en un actuar deficiente (por no decir omisión) atribuible al IEEQ, por lo que resulta ingenuo pensar que con una hora y media pueda fortalecer, fomentar y generar una participación política de la mujer indígena. Queda claro que no es una cuestión temporal o de horas invertidas (dada la plétora de variables o factores que giran en torno a la problemática planteada), pero es una señal que pone de relieve las prioridades de la agenda institucional, principalmente de aquellos órganos que tienen asignada esta responsabilidad, la de una formación ciudadana con miras a mejorar la calidad de nuestra democracia.

Si bien el IEEQ ha realizado algunas actividades tendentes a generar la participación política de la mujer de los pueblos étnicos en algunos municipios, resulta que son actividades aisladas, no articuladas, sin ningún tipo de planificación encaminada a obtener los resultados que se esperan. Son acti-

vidades que no conllevan un seguimiento por parte del IEEQ, que carecen de continuidad, el esfuerzo sólo apunta a cubrir con el espejismo de la formalidad, pero que están muy lejos de desembocar en la participación política de quienes aquí nos interesa, de avanzar en materia de igualdad de género al interior de sus comunidades, así como lograr un cambio sustantivo en la dinámica de la minusvaloración y discriminación de la que históricamente han sido objeto tanto al interior como al exterior de sus propias comunidades.

Otras de las escasas actividades realizadas por la Comisión de Asuntos Indígenas e Inclusión, fueron: una reunión de trabajo en Amealco de Bonfil con funcionarios del Ayuntamiento; otra, en Santiago Mexquititlán, Amealco, con Verónica N, delegada y cronista del municipio. Se puede dar cuenta también de los foros regionales “El ejercicio y defensa de los derechos electorales de las personas indígenas, en el marco de la presentación de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF”, para promover los derechos de la población indígena, celebrados en Cadereyta, Jalpan, Tolimán y Amealco. En los temas que se desarrollaron en ninguno está asociado (ni directa ni indirectamente) a la participación política de la mujer indígena. Estas comisiones, sin duda, deberían articular esfuerzos con el objetivo de materializar la capacitación en materia de *su* participación política, mediante acciones que tengan un seguimiento que les permita identificar lideresas de estas comunidades para proyectarlas en la toma de decisiones que afecten su lugar de origen. En otras palabras “Para que se respete el acceso, el ejercicio y protección de las mujeres indígenas es necesario reconocerles su alteridad, su igualdad y su diferencia, dentro de la universalidad de sus derechos humanos. Si no se parte de un reconocimiento desde los propios actores, y desde la norma, será difícil su protección”.<sup>31</sup>

En este sentido, en Querétaro, falta mucho por hacer y el trayecto es largo y tortuoso. La misma ciudadanía ha permanecido pasiva ante los retos de la democracia en un país pluricultural. Los partidos políticos, por lo que a ellos toca, han sido omisos en propiciar la participación de la mujer indígena al interior de los mismos y no han logrado posicionarlas en las candidaturas y menos en los cargos de elección popular. Esta circunstancia no parece estar en su agenda, al menos como una tarea pendiente. De hecho, es poca la capacita-

<sup>31</sup> Roselia Bustillo Marín y Enrique Inti García Sánchez, *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas, acceso, ejercicio y protección*, p. 244.

ción por parte del IEEQ, que si bien ha realizado actividades, son insuficientes para lograr una verdadera participación en la vida política de la entidad. Efectivamente, no hay que dejar de reconocer los esfuerzos que se han hecho por avanzar en este tema al crear una Comisión de Asuntos Indígenas, la cual debería funcionar de forma activa en las comunidades a fin de brindar una mayor capacitación, continua y eficaz, capaz de incidir en la participación de las mujeres dentro y fuera de sus comunidades. Debemos tomar como ejemplo los esfuerzos que se hacen en otros países que, al igual que en México, tiene la fortuna de conservar a sus pueblos originarios y que han tenido logros en participación de mujeres, en pro de un ejercicio de los derechos humanos más equitativo.

## ***V. Conclusiones***

México es un país que se asume y se reconoce como pluricultural. Como tal pretende comprometerse —tanto en el plano internacional como en el nacional— en materia de género y protección de los pueblos originarios. Incluso se reconoce así en la Constitución y para ello otorga facultades a las entidades federativas para buscar el respeto y ejecución de los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, podemos observar que es otra la realidad: el contexto social y las prácticas instituyentes e institucionalizadas en la materia dista de la previsión del legislador. En Querétaro se cuenta con una normatividad que reconoce a los pueblos indígenas un cúmulo de derechos, entre los que sobresale el derecho a la igualdad y el derecho a representar a sus pueblos ante los órganos del Estado, además de contar con una Ley Electoral que contempla una serie de acciones afirmativas para materializar la paridad de género entre mujeres y hombres. De una interpretación integral, las mujeres indígenas deberían tener garantizado el acceso a estos espacios; sin embargo, en razón del rezago contextual que históricamente las ha caracterizado, prácticamente les ha sido vedado el acceso a estas esferas de deliberación y de representación. Por ello, se puede afirmar que el primer paso ya está dado, con las exigencias legales de la paridad de género y con la exigencia jurídica de la inclusión de los miembros de estas comunidades en los ayuntamientos. Ello no se ha extendido al sector que aquí nos convoca. A pesar de dichos dispositivos jurídicos, permanecen como un sector oculto, siempre a la sombra de la cultura

(aún predominante) de masculinidad comunitaria. Las autoridades electorales, responsables de fomentar la participación político-electoral, llevan a cabo —impulsados por esas inercias de invisibilización— actividades de formación dispersas y con poca precisión para intervenir en la dinámica social que tradicionalmente excluye a la mujer del ámbito de representación política, es decir, son planeadas de manera mediática y no consiguen repercutir en la vida democrática de las comunidades indígenas. El eco de estas acciones sólo se perciben en lo mediático.

Las instituciones de fortalecimiento democrático no deben responder a presiones mediáticas cada tres o seis años, pues la problemática no es cíclica ni endémica, de ahí que la capacitación debe ser continua, sumada a que la formación debe ser sustancial y las instituciones deben liderar el trabajo colaborativo con universidades, asociaciones y comunidades. Sólo así será posible fortalecer a mujeres líderes que puedan representar a sus pueblos y que lleven sus voces ante los órganos del Estado para que sean atendidas e incidir, con ello, en el diseño de un entorno más favorable. La participación de la mujer indígena tiene referentes en otros Estados como Oaxaca o en otros países como Perú; no obstante, si bien la conformación social en cada caso plantea posibilidades o retos distintos, es indispensable la actuación articulada de los organismos estatales en el fortalecimiento de la vida democrática local de un país. La reciente creación, en el IEEQ, de una Comisión de Asuntos Indígenas constituye una señal positiva, aun cuando sus acciones puedan resultar de momento limitativamente paliativas. Es importante señalar que el rezago es enorme y que esta Comisión, como cualquier otra análoga, tienen el titánico reto de mejorar los estándares de participación democrática de las mujeres indígenas en plena comprensión del contexto social, económico y cultural. La responsabilidad asumida es monumental. Se trata de una problemática que históricamente ha venido arrastrando varios componentes, muchas inercias, una plétora de omisiones institucionales y un conjunto de *prácticas institucionalizadas* de muy antigua raigambre.

## Fuentes de consulta

### Bibliográficas

- Bonfil Sánchez, Paloma, Dalia Barrera Bassols, e Irma Aguirre Pérez, *Los espacios conquistados: Participación Política y Liderazgo de las Mujeres Indígenas de México*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2008.
- Bustillo Marín, Roselia y Enrique Inti García Sánchez, *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas, acceso, ejercicio y protección*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Panorama socioeconómico de la población indígena de Querétaro*, indicadores e información sobre los pueblos indígenas del Estado de Querétaro, México, 2009.
- Entrena Vázquez, Luz, “Constitución y acciones positivas. El sistema de cuotas de participación política para mujeres en Ecuador”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005
- Jaspers Feijer, Dirk, *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población y División de Asuntos de Género de la CEPAL, Santiago de Chile, 2013.

### Electrónicas

- Foros Regionales, Fortalecimiento de capacidades para la formación de liderazgos femeninos hacia la construcción de una democracia paritaria y libre de violencia Participación política electoral de las mujeres en el Estado de Oaxaca, octubre de 2017, Oaxaca. <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3057/0> (consultado el 18 de marzo de 2019).
- Foros Regionales, Fortalecimiento de capacidades para la formación de liderazgos femeninos hacia la construcción de una democracia paritaria y libre de violencia Participación política electoral de las mujeres en el Estado de Querétaro, octubre 2017, Querétaro. <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3072/0> (consultado el 19 de marzo de 2019).

### Hemerográficas

- Castelnuovo Biraben, Natalia, “Dándole la palabra: nuevas modalidades de liderazgo entre mujeres guaraníes del noreste argentino”, *Universitas Humanística*, núm. 79, enero-junio, Bogotá, Colombia, 2015.
- Lux De Cotí, Otilia, “La participación política de las mujeres indígenas: importantes desafíos”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 9, España, 2011.
- Pinedo Bravo, Enith, “Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados”, *Derecho Electoral*, Tribuna Superior de Elecciones, núm. 10, segundo semestre, San José, Costa Rica, 2010.

- Sciortino, Silvana, “Procesos de organización política de las mujeres indígenas en el movimiento amplio de mujeres en Argentina. Consideraciones sobre el feminismo desde la perspectiva indígena”, *Universitas Humanística*, núm. 79, enero-junio, Bogotá, Colombia, 2015.
- Torre Martínez, Carlos de la, “¿Bajo qué criterios es posible justificar que una ley otorgue un trato desigual en el ejercicio de los derechos fundamentales?”, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, núm. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.
- Vázquez Estrada, Alejandro, “La reconfiguración del Estado y las nuevas caras del indigenismo: modernidad colonialidad y pueblos indígenas en Querétaro, México”, *Boletín de Antropología*, Universidad de Antioquia, núm. 53, vol. 32, enero-junio, Colombia, 2017.