

# La presencia femenina en espacios de poder en México y América Latina en el contexto de la descentralización

Ana María Güémez Perera\*

**RESUMEN:** *La participación de las mujeres en la política formal en México y América Latina, específicamente en los gobiernos y parlamentos nacionales y subnacionales, no refleja su peso electoral ni su creciente participación económica. Sin embargo, actualmente hay más mujeres en cargos políticos que nunca antes en la historia de la región. Los procesos de descentralización implican nuevas condiciones y desafíos para ampliar y enriquecer la presencia política de las mujeres, y demandan nuevos estilos de liderazgo.*

**ABSTRACT:** *Women's participation in Mexican and Latin-American formal politics, specifically in national and sub-national governments and parliaments, neither reflects their electoral importance nor their increasing economic participation. Nevertheless, there are more women now in political positions than ever before in the region's history. The decentralization processes implicate new conditions and challenges to amplify and enrich women's political presence and demand new leadership styles.*

Es un lugar común afirmar que las mujeres en México están subrepresentadas en los espacios formales de decisión política<sup>1</sup> y que su presencia en éstos no refleja su peso poblacional y electoral ni su creciente participación en la actividad económica. Una situación similar se observa en los países de América Latina, donde si bien los procesos de transición y recuperación democrática, de la década de 1990, abrieron expectativas favorables para una mayor inclusión social, también la participación de las mujeres en la política se ha mantenido en un nivel muy bajo.

No obstante, actualmente hay más mujeres en posiciones de poder que en cualquier otro momento de la historia de América Latina y el Caribe. Distintos

\* Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación.

<sup>1</sup> Existen varios estudios que han abordado la participación política de las mujeres en espacios políticos considerados "informales", como las organizaciones no gubernamentales, el ámbito sindical y los movimientos urbanos e indígenas, entre otros. Para América Latina y el Caribe, véase el estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [1999]. Para el caso mexicano, véase Dalia Barrera Bassols [2002b]. (El presente artículo se centra en la presencia femenina en espacios considerados "formales", principalmente en los poderes ejecutivo y legislativo nacional y subnacional).

procesos sociales, entre los que destacan el trabajo de generaciones anteriores de mujeres, las crisis económicas y políticas recurrentes en la región, el aumento en los niveles educativos, la labor de los organismos internacionales y la emergencia del plano local como espacio de liderazgo, han marcado un cambio incipiente en la configuración del poder político en la región y abren varias interrogantes.

¿Por qué es importante promover el acceso equitativo de las mujeres a las estructuras de poder? ¿Cuáles son las principales barreras para el ingreso y permanencia de las mujeres en los espacios formales de decisión política? ¿Cuál es el panorama actual de la presencia de las mujeres en dichos espacios en América Latina y México? ¿Qué impacto han tenido los procesos de descentralización en marcha en la región respecto a la incorporación de mujeres en el ámbito gubernamental, especialmente en los gobiernos locales? ¿Qué perspectivas se abren en el actual contexto de los gobiernos locales del país para la participación política de las mujeres? Éstos son algunos de los aspectos que abordará el presente artículo.

En primer término, la incorporación de la población femenina en los espacios de decisión es parte fundamental del desarrollo democrático de los países, toda vez que su tradicional ausencia en los mismos y su escasa participación en los procesos de formulación de las políticas públicas son una de las muestras más visibles de las condiciones de desigualdad que afectan a las mujeres. Asimismo, la falta de representación política de la mujer redundaría en la insuficiente promoción de sus derechos e intereses. Sin embargo, la representación numérica en los espacios de toma de decisión no hace la diferencia si no va acompañada de una toma de conciencia respecto al compromiso necesario para elaborar una agenda de género, así como del indispensable fortalecimiento de capacidades que les permitan ejercer un liderazgo serio sobre los distintos aspectos del quehacer público, más allá de los aspectos de género.

#### MUJERES EN LA POLÍTICA FORMAL: BARRERAS PARA UNA PARTICIPACIÓN EFICAZ

Al mismo tiempo de reconocer que la presencia femenina en espacios de poder es escasa pero significativa en comparación con la situación imperante 50 años atrás, —en esta época una buena parte de los países de la región otorgaron por primera vez derechos políticos a las mujeres—<sup>2</sup> es necesario abordar los factores que inciden

<sup>2</sup> El primer país de América Latina y el Caribe en reconocer el derecho al sufragio a las mujeres fue Ecuador, en 1929, y los dos últimos fueron Bahamas y Paraguay, en 1961. En los años treinta sólo en Brasil, Cuba y Uruguay se otorgó este derecho a las mujeres, mientras que en el decenio de 1940 lo hicieron República Dominicana, Jamaica, Guatemala, Panamá, Trinidad y Tobago, Argentina, Aruba, Suriname, Chile y Costa Rica. México estuvo entre los países que reconocieron el voto femenino en la década de 1950, específicamente en 1953 (previamente, en 1947, se reconoció el derecho al sufragio a la mujer en elecciones municipales), junto con Bolivia, Colombia, Honduras, Nicaragua y Perú, entre otros [CEPAL, 1999; Barrera, 1999].

para que el crecimiento de su participación sea tan lento. Así, es necesario comprender aquellas barreras que continúan obstaculizando su ingreso y permanencia en las actividades políticas formales.

En principio, es importante recordar que en la mayoría de los países de América Latina se exigió a las mujeres cierto nivel de instrucción para poder participar en los procesos electorales, tanto para votar como para ser electas, lo que significó la marginación de millones de mujeres en una región con un elevado porcentaje de población rural e indígena. A pesar de que paulatinamente se consolidó la práctica del sufragio universal, todavía existen barreras múltiples y persistentes para las mujeres que incursionan en la arena política formal, entre éstas pueden ser distinguidas las que limitan el acceso en sí, como el desequilibrio en las responsabilidades domésticas y familiares entre los sexos, la desigualdad en el acceso a la educación, especialmente en zonas rurales e indígenas, las prácticas discriminatorias y las características de los sistemas electorales, entre otras, y aquellas que inciden en la imposibilidad de ejercer un verdadero liderazgo y participar directamente en los procesos de toma de decisiones.

Respecto a estas últimas, destaca de manera especial la escasa vinculación con redes empresariales, gremiales y partidistas para acceder a alternativas de financiamiento de la actividad política que generalmente afecta a las mujeres políticas. Adicionalmente, muchas veces se ven encasilladas en una función simbólica como representantes de la población femenina (“la cuota de mujeres”) o de grupos étnicos no mayoritarios (indígenas, afrolatinoamericanas), lo que las excluye de participar en otras iniciativas trascendentes. De manera especial, las mujeres en muchos casos deben afrontar grandes dificultades para ingresar a los círculos informales en los que se negocian y deciden los aspectos cruciales, sobre todo si se considera que por lo general les son asignados temas “suaves” vinculados con la niñez, la salud o simplemente los “temas de mujeres”, mientras que los hombres participan de manera regular en los temas y círculos considerados de alto perfil.

Este mundo oculto del poder es desconcertante no sólo por ser inaccesible, sino porque suele encubrir las prácticas corruptas que le han traído tanto desprestigio a los partidos políticos de la región [...] Las mujeres a veces pueden ganarse el acceso al círculo interior del poder, pero el precio de entrada puede incluir la pérdida de autonomía e integridad. Aun cuando pueden acceder a estas esferas sin participar directamente en actividades corruptas, las mujeres corren el riesgo de la culpa por asociación [BID, 2000].

Lo anterior supone una barrera peculiar para las mujeres que incursionan en la arena política, especialmente si se considera que, en términos generales, son percibidas como “más honestas” que su contraparte masculina.

## MUJERES EN LOS GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y MÉXICO: UNA FOTOGRAFÍA

Las barreras anteriormente señaladas, respecto al acceso y participación eficaz de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, se reflejan también en diversos problemas de información sobre su presencia en la política formal de la región. En términos generales, los datos no han sido sistematizados ni desagregados, son de difícil acceso y no facilitan la realización de análisis comparativos entre países o bien la confección de series históricas que permitan medir con claridad su evolución a lo largo del tiempo. Esta realidad es particularmente crítica en relación con la participación de la mujer en los gobiernos subnacionales.

Es por ello que en el presente documento se presenta únicamente una especie de fotografía que pretende recoger la información disponible en un momento determinado de la historia reciente de México y América Latina en los distintos órdenes de los gobiernos, con énfasis especial en la participación política femenina en los gobiernos locales en el contexto de los procesos de descentralización que tienen lugar en el territorio.

### *Nivel nacional/federal*

En principio, la incorporación de las mujeres en los puestos de decisión más elevados, es decir, el poder ejecutivo nacional, ha sido particularmente lenta y escasa en la región. Fue hasta 1989 cuando Violeta Chamorro llegó a la presidencia de Nicaragua mediante elecciones democráticas; esta experiencia sólo se repitió una década después con la elección de Mireya Moscoso como presidenta de Panamá en 1999. Previamente, entre 1974 y 1976, en Argentina ocupó la presidencia María Estela Martínez de Perón, quien detentó la vicepresidencia después de la muerte de su esposo; asimismo, en Bolivia Lidia Gueiler fungió durante 8 meses como presidenta designada por el parlamento entre 1979 y 1980. Ambas fueron derrocadas por golpes militares. Ecuador tuvo como Presidenta a Rosalía Arteaga únicamente por tres días, en el contexto de la crisis política que acompañó a la destitución del presidente Abdalá Bucaram en 1997.

En cuanto al cargo de vicepresidenta, en la última mitad de la década de 1990, en cuatro países de la región hubo mujeres ocupando esta posición: Costa Rica (1998), Ecuador (1997, la propia Rosalía Arteaga), Honduras y Nicaragua [CEPAL, 1999].

Respecto al nivel ministerial o de las Secretarías de Estado, la situación que presenta América Latina es heterogénea. En la mayoría de los países la presencia femenina varía entre 7 y 20% de los cargos, que generalmente se concentran en el área social [*ibid.*]. Sin embargo, este panorama empieza a cambiar y las mujeres han incursionado en áreas tradicionalmente consideradas como “masculinas”.<sup>3</sup> En el caso

<sup>3</sup> En 1989 fue nombrada en Argentina por primera vez una Ministra de Relaciones Exteriores [CEPAL, 1999], mientras que en 2001 fueron nombradas dos Ministras de Defensa, en Chile y Colombia.

de México, en el actual gabinete hay tres secretarías de Estado (Desarrollo Social, Turismo y Reforma Agraria), lo que representa 16.7% del total del gabinete. Si se considera en términos agregados a las funcionarias del nivel federal en México, éstas representan poco más de 30% del total, de las cuales casi 70% se ubica en las posiciones de menor jerarquía, como jefas de departamento y subdirectoras. Hacia 2001, las Secretarías que contaban con un mayor número de funcionarias eran las secretarías de Seguridad Pública, Economía y Relaciones Exteriores, con 58, 57 y 44%, respectivamente [Inmujeres, 2001].

Por otro lado, la representación parlamentaria de las mujeres ha tenido efectos de gran trascendencia tanto en México como en América Latina al propiciar la discusión y aprobación de marcos normativos sensibles al género, así como la creación de mecanismos gubernamentales de adelanto para las mujeres. Aun cuando la presencia de las mujeres en el ámbito legislativo nacional ha sido relativamente más alta que en la rama ejecutiva en la región, el promedio general se ubica alrededor de 20%. Ante esta cifra, vale la pena considerar que es en el marco del poder legislativo nacional donde las medidas de acción afirmativa, particularmente las leyes de cuotas, han tenido un mayor impacto para favorecer la incorporación de legisladoras.

Actualmente, 13 países de la región tienen vigente o en discusión algún mecanismo de cuotas, a pesar de que estos resultan poco efectivos cuando no son obligatorios o bien cuando sus disposiciones y sanciones son ambiguas, en algunos países han logrado disparar la proporción de mujeres parlamentarias.<sup>4</sup> El caso de Argentina ilustra esta situación. En 1991, año de la promulgación de la Ley número 24.012 que determina la asignación de al menos 30% de las candidaturas a las mujeres, éstas ocupaban sólo 5% de los escaños, en 2001 representaban 30% de los miembros de la cámara baja, uno de los porcentajes más altos de América Latina, después de Costa Rica (35%) [CEPAL, 1999; IPU, 2003].

Lo anterior resulta significativo cuando se contrasta con los promedios mundiales y regionales. De acuerdo con la base de datos de la Unión Interparlamentaria, el promedio mundial de mujeres en los poderes legislativos es de 15%. Para los países nórdicos, éste asciende a 39.7%, lo más cercano a una situación paritaria. Cuando se considera a Europa incluyendo a los países nórdicos, el promedio de mujeres parlamentarias es de 17.4%, pero si son excluidos, la media es inferior a la de las Américas, 15.5% frente a 16.5%. Asia tiene un promedio de 15.2%, mientras que el de la región

<sup>4</sup> El debate a favor y en contra de los mecanismos de cuotas es muy amplio. Independientemente de la posición que se tenga al respecto, es importante reconocer que este debate ayudó a trascender el foco de discusión que inicialmente planteaba si la mujer debía o no estar representada en el liderazgo político, dando una legitimidad irreversible a las demandas en este sentido, al tiempo que se centró en la mejor manera de lograr esta representación. Adicionalmente, es imprescindible tomar en cuenta que las leyes o mecanismos de cuotas son mucho menos relevantes que el cambio cultural y el compromiso social a favor de la equidad de género, así como el hecho de que las mujeres no sólo puedan acceder a posiciones de poder, sino también a su ejercicio efectivo [BID, 2000].

de África Subsahariana es de 13.6%. El nivel más bajo de participación se registra en los países árabes, con únicamente 5.7% de mujeres legisladoras en los parlamentos nacionales [IPU, 2003].

La información relativa a los países latinoamericanos ofrece contrastes interesantes. Entre los países con mayor representación de mujeres parlamentarias se encuentran Costa Rica y Argentina, con promedios por encima de 30%, son seguidos por Nicaragua (20.7%), Bolivia (18.5%) y Perú (17%). Por su parte, los promedios más bajos se ubican en Honduras (5.5%), Brasil (6.2%), Belice (6.9%) y Guatemala (8.8%)<sup>5</sup> [IPU, 2003].

En el caso de México, aunque desde 1996 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) dice en su artículo 175-A:

De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputado como a senador que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más de 70% de los candidatos propietarios de un mismo género [...]

La actual legislatura del Congreso de la Unión registra únicamente 16% de diputadas y 15% de senadoras, lo que equivale a 80 y 20 legisladoras, respectivamente.

#### *Nivel estatal/provincial*

Respecto al nivel estatal o provincial de gobierno, la presencia de gobernadoras en los países federales de América Latina es casi nula. A finales de la década de 1990, sólo Brasil contaba con una mujer como titular del poder ejecutivo de un estado [CEPAL, 1999], mientras que en México únicamente ha habido tres gobernadoras.

Con relación a la presencia de las mujeres en los cuerpos legislativos estatales o provinciales de los países federales, no se encontraron datos disponibles para América Latina, mientras que para el caso mexicano se observan disparidades importantes entre los congresos estatales, con rangos que oscilan entre 36% para Quintana Roo, 29% para Baja California y 26% para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, contra 4% en San Luis Potosí y 7% en Nuevo León, de acuerdo con la siguiente distribución [cuadro 1].

#### *Nivel municipal*

Este orden de gobierno reviste un interés especial, en cuanto los procesos de democratización y descentralización experimentados en América Latina y en México en los últimos años han configurado al ámbito municipal como la cara más cercana del Estado frente la ciudadanía y lo han señalado como “un ámbito privilegiado para la

<sup>5</sup> Porcentajes correspondientes únicamente a las cámaras bajas.

acción de las mujeres, por tratarse de espacios ligados a la vida comunitaria cotidiana” [CEPAL, 1999].

**CUADRO 1.** Participación de las mujeres en los congresos locales de México

ESTADO	TOTAL	MUJERES	% MUJERES	ESTADO	TOTAL	MUJERES	% MUJERES
Aguascalientes	27	4	15	Morelos	30	3	10
Baja California	25	4	16	Nayarit	30	5	17
B.C. Sur	21	6	29	Nuevo León	42	3	7
Campeche	35	6	17	Oaxaca	44	8	18
Coahuila	32	6	19	Puebla	41	9	22
Colima	25	3	12	Querétaro	25	3	12
Chiapas	40	4	10	Quintana Roo	25	9	36
Chihuahua	33	3	9	SLPotosí	27	1	4
D.F.*	66	17	26	Sinaloa	40	6	15
Durango	35	3	9	Sonora	33	4	12
Guanajuato	36	6	17	Tabasco	31	6	19
Guerrero	46	4	9	Tamaulipas	32	3	9
Hidalgo	n.d.	n.d.	n.d.	Tlaxcala	32	4	13
Jalisco	40	3	8	Veracruz	45	5	11
México	75	9	12	Yucatán	25	5	20
Michoacán	40	6	15	Zacatecas	30	4	13
PROMEDIO NACIONAL							15%

\* Se refiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Fuente: elaboración propia con base en SNIM-INAFED (noviembre, 2002).

Según datos derivados del estudio de la CEPAL —previamente aludido—, el porcentaje de alcaldesas es más alto en el Caribe anglófono y en Centroamérica, con cifras que oscilan entre 20 y 30%, mientras que en otros países no alcanza ni 5%. En Ecuador y Uruguay, por ejemplo, ninguna mujer ocupa este cargo, en tanto que Honduras, Jamaica y Panamá ligeramente superan 10%. Coincidentemente, los mayores países federales de la región, Brasil, Argentina y México, cuentan con porcentajes muy bajos de presidentas municipales y en ningún caso rebasan 4%.

En el caso mexicano, a pesar de los avances registrados por las mujeres en los espacios federales, su participación en el nivel municipal sigue siendo muy baja y ha evolucionado con gran lentitud en los últimos años. Según datos aportados por Dalia Barrera [1998, 1999, 2002], en 1994 había 74 presidentas municipales que representaban 3% del total. Para 1998, esta cifra ascendía a 82, es decir, 3.3% de los municipios. Para finales de 2002, el país contaba con 84 alcaldesas, sin incluir a las

jefas delegacionales del Distrito Federal, lo que equivale a 3.5% de los 2 430 gobiernos municipales de México.

Las entidades federativas ofrecen una dispersión notable en los datos, desde los estados como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, que no cuentan con ninguna presidenta municipal, hasta el Distrito Federal, donde casi 40% de las jefaturas delegacionales son ocupadas por mujeres, es decir, casi el doble del porcentaje más alto en los estados, que corresponde a Campeche, con 18% de las presidencias municipales a cargo de alcaldesas, seguido por Sinaloa, con 17%. En términos absolutos, el estado que tiene un mayor número de presidentas municipales es Veracruz, con 15 que representan 7% del total y en segundo lugar, Yucatán, con 11 presidentas (10%).

CUADRO 2. Presidentas municipales en México, por entidad federativa

ESTADO	NÚM. MUNICIPIOS	MUJERES PRESIDENTAS	%	ESTADO	NÚM. MUNICIPIOS	MUJERES PRESIDENTAS	%
Aguascalientes	11	0	0	Morelos	33	1	3
Baja California	5	0	0	Nayarit	20	1	5
B. C. Sur	5	0	0	Nuevo León	51	3	6
Campeche	11	2	18	Oaxaca	570	10	0.2
Coahuila	38	0	0	Puebla	217	3	1
Colima	10	1	1	Queretaro	18	1	5.5
Chiapas	118	2	2	Quintana Roo	8	0	0
Chihuahua	67	2	3	San Luis Potosí	58	2	3
D.F.*	16	6	37	Sinaloa	18	3	17
Durango	39	2	5	Sonora	72	8	11
Guanajuato	46	1	2	Tabasco	17	0	0
Guerrero	77	3	4	Tamaulipas	43	0	0
Hidalgo	84	5	6	Tlaxcala	60	0	0
Jalisco	124	3	2	Veracruz	210	15	7
Mexicali	124	3	2	Yucatán	106	11	10
Michoacán	113	2	2	Zacatecas	57	0	0
				<b>TOTAL</b>	<b>2 430 + 16 deleg.</b>	<b>90</b>	<b>3.7</b>

\* Corresponde a Jefes Delegacionales. Las delegaciones Azcapotzalco, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztacalco, Milpa Alta y Venustiano Carranza del Distrito Federal son encabezadas por mujeres.

Fuente: elaboración propia con base en SNIM-INAFED (noviembre, 2002).

Cuando se analiza la proporción de presidentas municipales por partido político, los resultados también ponen en evidencia una participación baja, 4% en promedio, sin incluir al Distrito Federal. Si se excluye al Partido Verde Ecologista de México,

de cuyos presidentes municipales 13% son mujeres, el promedio es todavía inferior, 2.9%. Cuando se incluye a las jefas delegacionales de la ciudad de México y al Partido Verde, la media asciende a casi 4.5%.

**CUADRO 3.** Presidentas municipales en México, por filiación política

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>TOTAL PRESIDENTES MUNICIPALES</b>	<b>% DEL TOTAL</b>	<b>MUJERES PRESIDENTAS MUNICIPALES</b>	<b>% MUJERES</b>
PRI	1 146	46.8	47	4.1
PAN*	387	15.8	13	3.4
PRD**	221	9.0	10	4.5
PT	25	1.0	0	0.0
PVEM	23	0.9	3	13.0
Coalición	114	4.7	8	7.0
Usos y costumbres	417	17.0	7	1.7
Otros	113	4.6	2	1.8
<b>TOTAL</b>	<b>2 430 + 16 delegaciones</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>Promedio: 4.44</b>

\* Incluye una jefa delegacional en el Distrito Federal.

\*\* Incluye cinco jefas delegacionales en el Distrito Federal.

**Fuente:** elaboración propia con base en SNIM-INAFED (noviembre, 2002).

Con referencia a otras autoridades del ámbito municipal en México, según información disponible en el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) hasta junio de 2002, de un total de 1 813 síndicos en el país, 123 son mujeres, es decir, 6.9%. Por su parte, las regidoras representan 18.9% del total nacional.

#### DESCENTRALIZACIÓN, GOBIERNO LOCAL Y LIDERAZGO DE LAS MUJERES

Aun con las limitaciones señaladas respecto a la información disponible sobre la participación femenina en el ámbito local, los esfuerzos realizados hasta ahora, por contar con diagnósticos o “fotografías” sobre su presencia en distintos momentos, son de gran utilidad para conocer mejor la heterogeneidad que caracteriza a los gobiernos locales de México y América Latina y enriquecer el análisis sobre la actuación de las mujeres a cargo de los mismos.

De hecho, la evolución de los propios gobiernos locales se ha vuelto más compleja en la medida en que los procesos de descentralización han tenido impactos diferenciados sobre los mismos. Inicialmente, se esperaba que estos procesos hicieran posible el mejoramiento sustantivo de la provisión de servicios sociales y que

favorecieran una participación política y ciudadana más constructiva y equilibrada, al llevar una mayor cantidad de recursos y facultades al orden de gobierno más cercano al ciudadano y al propiciar una mejor distribución del poder, por medio de la reducción de la injerencia que normalmente ejercen las élites políticas y económicas nacionales en las decisiones de política pública.

En varios países de América Latina, a finales de la década de 1980 y en la de 1990, las corrientes descentralizadoras coincidieron con los procesos de transición y/o recuperación democrática, de manera que los actos previos que habían sido considerados como de desconcentración o de descentralización meramente administrativa, adquirieron un indudable cariz político. Un ejemplo ilustrativo es el número de países que introdujeron reformas constitucionales para elegir de manera directa a los gobiernos locales, de 3 a 17 entre 1980 y 1997 [Finot, 2001], así fueron configurados como espacios privilegiados de liderazgo político.

En este contexto, se podía esperar también que hubiera una creciente incorporación de las mujeres a los espacios de decisión local, en correspondencia con la democratización de los gobiernos locales y con su creciente presencia en los ámbitos nacionales. Esta incorporación efectivamente se ha dado pero —como se observó en el apartado anterior— de manera escasa y a un ritmo muy lento.

Con el transcurso de los años, ha quedado claro que la descentralización no es una panacea y que si no va acompañada del correspondiente fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos locales, puede convertirse en un factor que agudice las contradicciones sociales características de la región.<sup>6</sup> De hecho, la descentralización como estrategia de desarrollo ha sido seriamente cuestionada en los últimos años. Se reconoce que una descentralización inadecuada puede afectar negativamente el equilibrio macroeconómico, intensificar las diferencias y conflictos regionales y disminuir la oferta y calidad de los servicios públicos [Giugale y Webb, 2000], al tiempo que se pone en duda su eficacia como palanca del desarrollo local, si la mera transferencia de recursos y funciones no favorece la emergencia y consolidación de “motores endógenos” de desarrollo [Cabreró, 2002].

Ahora bien, la realidad que exhiben los municipios latinoamericanos es representativa de las contradicciones de los procesos de descentralización. Los hay muy débiles, con escasos recursos y estilos de gestión política caracterizados por prácticas autoritarias, y megalópolis que marcan pauta en el ámbito nacional e incluso regional. En el caso de México también es posible apreciar esta polarización, que incluso se ha intensificado en los últimos años entre las distintas regiones del país [OECD, 2002], aunada a la reproducción de patrones centralistas por parte de los estados y de los propios municipios hacia las localidades que los integran, además de un esquema

<sup>6</sup> Para un análisis sobre los efectos que la descentralización en América Latina ha tenido sobre la concentración de la riqueza, la eficiencia fiscal y la equidad, véase el documento de Iván Finot [2001].

de relaciones intergubernamentales e interinstitucionales escasamente articulado, lo que supone uno de los principales desafíos del sistema federal mexicano.<sup>7</sup>

Para la participación de las mujeres en los espacios de decisión, especialmente en los gobiernos locales, la descentralización, a pesar de los cuestionamientos que merecidamente se le hacen, ha traído consigo un aumento en los recursos y la visibilidad política de este orden de gobierno, de manera que la competencia entre partidos y candidatos —hombres y mujeres— por encabezar gobiernos municipales se ha intensificado y, con ello, las mujeres que participan en los procesos electorales locales enfrentan escenarios aún más desafiantes.

Asimismo, en el contexto de la descentralización el papel de las mujeres como ciudadanas y como actores políticos se vuelve todavía más complejo, sobre todo si se considera que tradicionalmente han ejercido un papel mediador entre los programas y servicios sociales y de manera muy importante, dentro de las estrategias de combate a la pobreza. Es decir, las mujeres no se han considerado a sí mismas como destinatarias de la acción municipal, sino en función de las necesidades familiares y/o comunitarias, lo que no contribuye al desarrollo de una ciudadanía autónoma y, nuevamente, pone en evidencia la paradoja de que mientras en el ámbito local hay una alta participación de las mujeres, en los espacios informales —las organizaciones sociales y el propio electorado— su participación en los niveles políticos de decisión es muy escasa [Provoste y Valdés, s/f].

Un dato interesante para el caso mexicano en este sentido es el esfuerzo de creación de instancias estatales y municipales de la mujer, promovido como parte de los objetivos consignados en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2000-2006 (Proequidad), que entre sus líneas estratégicas plantea:

[...] la construcción, dentro del marco del federalismo y del respeto a la división de poderes, de mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre las autoridades estatales y municipales [...] a fin de introducir líneas de trabajo desde una perspectiva de género en los tres órdenes de gobierno y en los tres poderes [Inmujeres, 2002].

Esta iniciativa, la cual ha rendido frutos en un tiempo relativamente corto,<sup>8</sup> supone múltiples desafíos no sólo por el carácter transversal que debe tener la

<sup>7</sup> Con base en este diagnóstico, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, ha diseñado el Programa Especial para un Auténtico Federalismo, entre cuyas prioridades se encuentra ofrecer alternativas para mejorar la articulación entre la federación, los estados y municipios del país mediante esquemas de coordinación basados en la corresponsabilidad y en la participación más activa de los gobiernos locales en el diseño, elaboración e instrumentación de las políticas públicas federales.

<sup>8</sup> En noviembre de 2002, fecha en que el Instituto Nacional de las Mujeres convocó al I Encuentro de Instancias Municipales de la Mujer en Ixtapan de la Sal, Estado de México, se tenía registro de la existencia de 31 instancias estatales (únicamente Nayarit no había creado un organismo de este tipo)

institucionalización de la perspectiva de género, los profundos rezagos a los que debe hacer frente y las carencias de recursos de todo tipo para llevar a cabo sus actividades, sino también porque implica la puesta en marcha de un esquema de diálogo intergubernamental que —como se mencionó anteriormente y salvo algunas excepciones sectoriales— no es frecuente en nuestro país.<sup>9</sup>

Otro factor a considerar está relacionado con la dinámica misma de la descentralización y su impacto en términos de la situación de género. Mientras en el nivel federal/nacional las mujeres están ocupando espacios cada vez más importantes y han logrado consolidar cierta sensibilidad hacia los asuntos de género, las carencias estructurales de todo tipo que presentan algunos gobiernos subnacionales y locales, mismas que se reflejan en su insuficiente desarrollo institucional, podrían implicar retrocesos en términos del adelanto de las mujeres a la hora de poner en práctica las políticas y funciones que se les transfieran.

Lo anterior no constituye una justificación para mantener el centralismo en la administración pública, sino un síntoma de la necesidad de que las estrategias de descentralización se diseñen y apliquen con una perspectiva de género y con diagnósticos claros respecto a sus posibles impactos sobre la situación de la población femenina. La creciente incorporación de líderes —hombres y mujeres— con sensibilidad de género a los espacios de decisión locales se convierte entonces en un factor decisivo para la eficacia de la descentralización.

No obstante, independientemente de las medidas y tácticas que se pongan en marcha para favorecer la situación de las mujeres en general y su participación en los espacios de decisión en particular, las características y evaluación de su desempeño práctico en el ejercicio del poder son aspectos críticos para que más o menos mujeres sean electas para cargos políticos en todos los órdenes de gobierno y puedan brindar una atención especial a los asuntos de género.

En este sentido, vale la pena tratar de dilucidar si existe un tipo de liderazgo y/o estilo de gestión femenino. Sonia Montañó ofrece cuatro modelos básicos al respecto. El primero corresponde a la mujer que ha adquirido poder por medio de relaciones conyugales o familiares y que en general busca perpetuar el legado político del varón

---

y 475 instancias municipales, cuyas características, marco normativo y peso específico dentro de los estados y los municipios varían considerablemente. El Inmujeres ha promovido la aplicación de algunas pautas institucionales comunes y deseables para el buen funcionamiento de estas instancias, con el fin de que puedan contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género en sus respectivos ámbitos de competencia. Véase la ponencia de Laura Salinas en el Encuentro [2002].

<sup>9</sup> Una de las pocas experiencias consolidadas de diálogo intergubernamental en México es el Consejo Nacional de Salud, espacio institucionalizado en el que participan de manera regular, desde la década de 1980, la Secretaría de Salud del nivel federal y las secretarías de salud de todas las entidades federativas. A lo largo del proceso de descentralización del sector, el Consejo ha llevado a cabo un ejercicio de control y seguimiento, retroalimentando la toma de decisiones y evaluando el impacto del proceso en su conjunto.

que le dio acceso al poder, como muestran las experiencias de las presidentas Violeta Chamorro en Nicaragua y Mireya Moscoso en Panamá; el segundo modelo está asociado con las madres o mujeres de gran heroísmo, que han ganado credibilidad por haber afrontado dictaduras militares, desaparición de familiares u otros hechos de la misma naturaleza, independientemente de su experiencia política, como por ejemplo, Rosario Ibarra de Piedra en México o Gladys Marín, presidenta del Partido Comunista de Chile y candidata en múltiples ocasiones a distintas posiciones de elección popular. Un tercer estilo corresponde a las mujeres que ascienden por medio de un partido político tradicional o bien que provienen de la administración pública. Un cuarto modelo incluye a “mujeres surgidas de la farándula, el glamour o la corrupción, que reciben poder político por razones dudosas y, en ocasiones, a pesar de una total incompetencia” [BID, 2000].

Respecto a los gobiernos locales, los estudios sobre el tema han permitido delinear un perfil muy general, las mujeres que encabezan municipios están vinculadas con su entorno, en muchas ocasiones han tenido un trabajo comunitario previo (médicos, maestras, dirigentes populares) y muestran cierta sensibilidad hacia los temas sociales. De manera específica, Alejandra Massolo [1995] expresa que la presencia femenina resulta:

[...] positiva para la gestión municipal y la gobernabilidad democrática, porque demuestran responsabilidad, eficacia, honestidad, mayor sensibilidad social ante situaciones difíciles de la vida cotidiana de la gente, conciben de manera integral el quehacer del gobierno municipal, actúan con decisión y sentido práctico [...] no reprimen [...] la expresión de emociones y sentimientos; son, se reconocen a menudo, “más humanas”.

Pero más allá de las generalizaciones que puede dar una aproximación sobre las características del liderazgo femenino en México y América Latina, no es posible dejar de considerar que la ciudadanía de las mujeres en la región tiene una historia relativamente corta y en muchos casos ha estado marcada por una cultura política autoritaria, corporativa y de escaso respeto a la legalidad en general, y a sus derechos como mujeres en particular [Barrera, 1998], por ello es necesario continuar y estimular el debate y la generación de propuestas para favorecer su acceso y permanencia en los espacios de toma de decisiones en condiciones de equidad.

En este contexto, la complejidad del entorno internacional y los contrastes socioeconómicos que caracterizan a los países de América Latina demandan la formación de liderazgos realmente extraordinarios que permitan entender el funcionamiento de los sistemas económicos, obtener ventajas de los mismos al diseñar políticas públicas, y a la vez, construir espacios de conciliación política e ideológica en contextos de polarización y restablecer la confianza en sistemas políticos gobernados por

la corrupción y la ineficacia, entre otros grandes desafíos. Como se señaló en el marco del seminario “Liderazgo de la mujer: teoría y práctica” organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo [2000]:

[...] encontrar políticos —ya sean hombres o mujeres— con la capacidad de enfrentar estos retos es difícil. Aunque sea sólo por eso, los países de la región no se pueden dar el lujo de impedir que la mitad femenina de sus poblaciones no tenga acceso a puestos de liderazgo.

Adicionalmente, se requiere emprender iniciativas complementarias que doten de herramientas y habilidades prácticas a las mujeres en cargos de decisión, por medio de estrategias de profesionalización que aborden temas tales como negociación, liderazgo, cabildeo, gestión de recursos humanos, financieros y materiales, entre otras. Asimismo, la formación de redes informales de intercambio de información, experiencias y buenas prácticas constituyen una herramienta de importancia fundamental para potenciar la labor de las mujeres en posiciones de gobierno.

Finalmente, una labor crucial para garantizar el acceso, permanencia y perfeccionamiento de la gestión de las mujeres en el ámbito político es el establecimiento de canales de diálogo y discusión con sus pares del sexo masculino. Si el debate sobre estos temas y, más importante aún, sobre la brecha de género en general no se amplía a la otra mitad de la población, con criterios incluyentes y de equidad, que necesariamente deben pasar por la transformación de los patrones educativos en el hogar y la escuela, difícilmente se concretará el cambio cultural que resulta imprescindible e inaplazable para la construcción de sociedades más justas.

## BIBLIOGRAFÍA

### BID

2000 *Mujeres en el poder. Memoria del seminario “Liderazgo de la mujer: teoría y práctica”, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer, versión digital.*

### Barrera Bassols, Dalia

1998 “La participación política de las mujeres en México”, en Vereza, Mónica y Graciela Hierro (coords.), *Las mujeres en América del Norte al fin del milenio*, México, PUEG, CISAN-UNAM.

1999 “Mujeres y gobiernos municipales en México”, en *Cuicuilco*, vol. 6, núm 17, Septiembre-Diciembre, México, ENAH.

2002a *Participación política de las mujeres y gobiernos locales en México*, México, Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (GIMTRAP).

- 2002b “Hacia la visibilidad: mujeres y política en México”, en Urrutia, Elena (coord.), *Estudios sobre las mujeres y relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*, México, PIEM, COLMEX.

### **Cabrero, Enrique**

- 2002 “Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes”, Ponencia presentada en la Reunión Preparatoria de la II Reunión de la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana, Cancún, México, Septiembre, mimeo.

### **CEPAL**

- 1999 *Participación, liderazgo y equidad de género en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 2001 *Políticas para el empoderamiento de las mujeres como estrategia de la lucha contra la pobreza*, documento preparado por Sonia Montañó, Puerto España, Trinidad y Tobago, Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

### **Finot, Iván**

- 2001 *Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Serie Gestión Pública*, núm. 12, Santiago de Chile, CEPAL.

### **Giugale, Marcelo y Steven B. Webb.**

- 2000 *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, D.C., The World Bank.

### **INAFED**

- 2002 *Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)*, Disco compacto de la segunda quincena de noviembre, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

### **Inmujeres**

- 2001 *Las mujeres en la toma de decisiones*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.
- 2002 *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres. “Proequidad”*, México, Instituto Nacional de las Mujeres.

### **Massolo, Alejandra**

- 1995 “El gobierno municipal ¿A la mano de las mujeres?”, en *Federalismo y desarrollo*, año 9, núm. 59, noviembre-diciembre, Banobras, México.

### **OECD**

- 2002 *Territorial Review on Mexico*, París, Francia, Organization for Economic Cooperation and Development.

**Provoste, Patricia y Alejandra Valdés Barrientos**

s/f *Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras*, núm. 22, Colección de documentos del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, versión electrónica.

**Salinas Beristáin, Laura**

2002 “Apuntes sobre cómo y para qué crear una instancia municipal de las mujeres”, ponencia presentada en el I Encuentro de Instancias Municipales de la Mujer en Ixtapan de la Sal, Estado de México, Inmujeres, mimeo.

**Secretaría de Gobernación**

2002 *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, México, INAFED.

## INTERNET

**Interparliamentary Union**

[www.ipu.org](http://www.ipu.org)

**Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**

[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (consultar la base de datos sobre legislación federal para el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE).