



Mujeres gobernando lo local

GEORGINA CÁRDENAS ACOSTA

El número de alcaldesas electas en el proceso electoral 2020-2021 marca un pequeño pero significativo retroceso en la búsqueda de paridad. El dato es importante porque son los municipios las instancias más próximas a las mujeres, a su vida y política cotidiana. ¿Cómo lograr una igualdad sustantiva?

E

L 12 DE FEBRERO de 1947 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que estableció el derecho de

las mujeres a participar en igualdad de condiciones que los varones para votar y ser electas a nivel local. Esto permitió que, por primera vez, en ese nivel de gobierno, las mujeres pudieran ser elegidas como presidentas municipales. Sin embargo, antes de

que las mujeres tuvieran esta “ciudadanía parcial”, Aurora Mesa Andraca ya había estado al frente del municipio de Chilpancingo, Guerrero, en 1936, logrando con ello ser “la primera mexicana en convertirse en alcaldesa en el país y en América Latina”.¹

La información estadística que da cuenta sobre el número de mujeres que gobernaron los municipios entre las décadas de 1940 y 1980 es insuficiente para llevar a cabo un análisis exhaustivo. Sin

¹ Sara Lovera López, “Aurora Mesa Andraca”, *Las indispensables. Recuperando la memoria*, Ciudad de México, Inmujeres, 2018, p. 59.

embargo, gracias al seguimiento realizado por especialistas en gobiernos locales, como Dalia Barrera,² sabemos que en 1986 había alrededor de 69 alcaldesas, lo que representaba 2.9% del total de municipios³ y que, aunque la cifra se incrementó en los siguientes años, el aumento en casi diez años fue solo de 1%. Si bien las mujeres habían logrado el derecho a la participación política a nivel local en 1947 y a nivel federal en 1953, este reconocimiento de igualdad legal no se acompañó de acciones ni de políticas públicas institucionales para conseguir la igualdad sustantiva y la erradicación de la cultura patriarcal.

La presencia de las mujeres en los gobiernos locales era tan reducida que las investigaciones de Dalia Barrera e Irma Aguirre se centraron en comprender qué perfiles y trayectorias tenían quienes sí habían logrado ocupar un cargo de toma de decisiones. A inicios del siglo XXI las especialistas afirmaban que, “a diferencia de lo que ocurre con el acceso de las mujeres a cargos de representación popular de alto nivel, como las senadoras y diputadas, el espacio local está aún más lejos del alcance de las mujeres en nuestro país”.⁴ A casi dos décadas de distancia, llama la atención la vigencia de esta premisa, aun cuando hoy contamos con el principio constitucional de paridad. Pese a que los municipios son la instancia de representación gubernamental más próxima a las mujeres, a su vida y política cotidiana, este es un espacio al que no tienen acceso como tomadoras de decisiones.⁵

Para revertir esta situación se implementaron a nivel legal acciones afirmativas, que tienen un carácter temporal, buscan concretar una gobernabilidad

democrática incluyente y tienen por objetivo acelerar el logro de la igualdad.

MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA QUE MÁS MUJERES OCUPEN ESPACIOS DE PODER

Las acciones afirmativas se establecen como uno de los mecanismos institucionales estratégicos para corregir las desigualdades existentes en los espacios de toma de decisiones. Por ejemplo, se pretende que a través de porcentajes mínimos de representación en las listas electorales las mujeres tengan una mayor presencia. Sin embargo, su eficacia se encuentra condicionada por diversos factores como 1) que las leyes de los diferentes países que las instrumentan tengan ciertas características que permitan su efectivo cumplimiento, 2) el tipo de sistema electoral donde se aplican y 3) el arraigo y permanencia de la cultura patriarcal.⁶

En México se estableció en 1993 en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) una recomendación a los partidos políticos para incrementar la presencia de las mujeres en las candidaturas. En 1996, como respuesta a su incumplimiento, se modificó el artículo 22 transitorio del Cofipe y se recomendó que los partidos políticos no postularan a más del 70% de candidaturas de un mismo sexo. No obstante, fue hasta el siglo XXI que se consignaron precisiones en torno a las cuotas de género y se especificaron las sanciones por incumplimiento. Las cuotas no resultaron una estrategia efectiva ni suficiente para que las mujeres fueran postuladas en un mayor número de candidaturas a presidencias municipales. Los partidos políticos han tenido un papel clave en este rubro porque han diseñado estrategias para eludir la norma a través de lecturas minimalistas de la ley⁷ y así mantener la hegemonía masculina en el poder local. Las candidatas, antes del establecimiento de la modalidad de bloques de competitividad,⁸ eran postuladas exclusivamente en municipios con escasas posibilidades de triunfo. Como revelaron las pasadas

2 Dalia Barrera, “Participación de las mujeres en los gobiernos municipales de México”, *Mujer y gobierno*, Ciudad de México, Cesem, Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara, A. C., 2003, pp. 151-162.

3 El número de municipios se reconfigura sistemáticamente por cuestiones tanto político-económicas como territoriales, de esta forma la cifra no se mantiene fija. En 1986 había 2,378 municipios, en 1995 había 2,395 municipios, en 2000 había 2,427 y en 2021 hay 2,470; en este sentido se observa que el número de municipios se ha incrementado.

4 Dalia Barrera e Irma Aguirre, “Liderazgos femeninos y políticas públicas en favor de las mujeres en gobiernos locales en México”, en Dalia Barrera y Alejandra Massolo (comps.), *El municipio: Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, Ciudad de México, Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A. C. e Instituto Nacional de las Mujeres, 2003, p. 106.

5 Véase más en Dalia Barrera, “Mujeres y gobiernos municipales en México”, *Cuicuilco. Revista de la Escuela Nacional de Antropología e Historia*, 6, 1999, pp. 87-99 y Alejandra Massolo, “Participación de las mujeres en los gobiernos locales de América Latina”, *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales*, Ciudad de México, Inmujeres, 2003, pp. 35-55.

6 Inés Tula, *Paridad de género: política e instituciones. Hacia una democracia paritaria*, Colección de documentos-guía para poderes públicos y tomadores de decisión en América Latina y el Caribe, ONU Mujeres, 2017.

7 Esperanza Palma, “Tensiones en torno a la implementación y aplicación de las cuotas de género y la paridad”, *Para discutir la acción afirmativa. Democracia, procesos y circunstancias*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2017, pp. 15-33.

8 Los bloques de competitividad son diseñados a partir de los resultados que obtuvieron los diferentes partidos políticos en los procesos electorales en los distritos (federales, locales) y municipios; y con base a ello se establecen bloques de alta, mediana y baja competitividad. Las autoridades electorales deben vigilar que los partidos postulen a las mujeres en los tres bloques y no exclusivamente en distritos o municipios con bajas probabilidades de victoria.

elecciones, muchas candidatas siguen siendo postuladas en municipios donde no cuentan con trabajo político, reconocimiento social ni arraigo.⁹ Si bien a partir de 2005 hay un incremento sostenido de las mujeres en las presidencias municipales, es hasta la reforma constitucional de 2014, cuando se incorpora el principio de la paridad, que podemos identificar que la presencia de mujeres en cargos locales se incrementa exponencialmente.¹⁰ Como se observa en la gráfica, entre 1986 y 2013 el incremento de presidentas municipales fue de 172%; mientras que de 2013 a 2021 este fue de 186%. En total, entre 1986 y 2021, el aumento de alcaldesas fue de 680%.

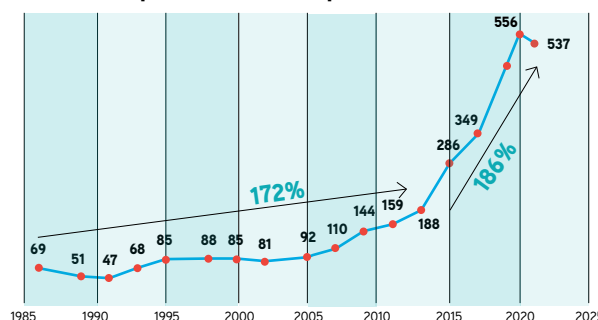
A partir de 2002 el número de presidentas municipales tuvo una tendencia ininterrumpida al alza hasta 2020. Sin embargo, en el año 2021 la cifra disminuyó en 3.24%. Esto llama la atención porque se han implementado numerosas acciones institucionales para promover la paridad, como su rango de principio en la Constitución y la creación de los Organismos Públicos Locales (Oples). Estos son responsables de vigilar el cumplimiento de la paridad transversal y horizontal, es decir, que los partidos políticos postulen el mismo número de hombres y de mujeres y que distribuyan en equilibrio las candidaturas más y menos competitivas a partir de los resultados electorales previos. El proceso electoral 2020-2021 fue sumamente competido, por lo que había expectativas de paridad en lo local. Pero esta disminución histórica contrasta con la integración casi paritaria de la cámara alta (49.2%) y baja (49.6%), es decir, nos encontramos en un supuesto parecido al planteado por Barrera y Aguirre hace casi dos décadas, cuando mencionaban que el espacio local aún está lejos del alcance de las mujeres.

Si se realiza un análisis comparativo entre 2011 y 2021 por regiones, podemos observar que en 2011 había entidades que no tenían ninguna presidenta municipal, como Baja California Sur, Morelos y Tabasco. La mayor parte de las entidades federativas tenía menos de 10% de alcaldesas y solo Baja California (40%), Quintana Roo (33.33%) y Tlaxcala (23.33%) destacaban por tener los mayores porcentajes.

⁹ El arraigo es fundamental porque se valora que las personas hayan nacido en el municipio que quieren gobernar. Es importante considerar que muchos municipios son pequeños, sus habitantes se conocen entre sí, saben dónde viven los políticos y el apellido muchas veces da cuenta de la reputación de la familia a la que se pertenece. Cuando la gente no vive en el municipio genera desconfianza entre los votantes.

¹⁰ Georgina Cárdenas, "El principio de paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: análisis comparativo del periodo 2005-2017", *Debate Feminista*, 57, 2019, pp. 83-107.

Total de las presidentas municipales



Fuente: Elaboración propia con base en Cárdenas, 2019.

Para el año 2021 el número de alcaldesas que fueron electas en los procesos electorales de 2019-2020 y 2020-2021 y a través de los Sistemas Normativos Internos o Indígenas fueron 537. En la Región Norte las entidades de Chihuahua (19.40%) y Nuevo León (15.69%) tienen menos de 20% de presidentas municipales. Contrastando con Baja California Sur (80%) que es la entidad con mayor porcentaje de alcaldesas junto con Baja California (60%).¹¹ En la Región Centro las entidades de Aguascalientes (18.18%) e Hidalgo (17.86%) son gobernadas por menos de 20% de presidentas municipales. En comparación con la Ciudad de México que por primera vez tiene paridad y Colima donde el 60% de sus municipios son gobernados por mujeres. Por su parte, en la Región Sur se encuentra la entidad con menor número de presidentas municipales: Tlaxcala (6.67%). Le siguen Oaxaca (11.58%), Chiapas (13.60%), Puebla (18.43%) y Morelos (19.44%). Quintana Roo destaca por tener paridad, lo cual es relevante porque esta entidad reportó altibajos, en 2017 (producto del proceso electoral 2014-2015) tenía paridad, pero en 2018 no logró conservarla y en 2021 la alcanzó de nuevo. De manera que no podemos hablar de ninguna entidad que haya mantenido la paridad a lo largo de diversos procesos electorales.

En el análisis sobre los territorios gobernados por mujeres es fundamental revisar el número de capitales que rigen. Este escenario no ha cambiado significativamente con los años, toda vez que en 2003 gobernaban dos capitales (Mérida y Tuxtla Gutiérrez); en 2017 cinco (Aguascalientes, Chihuahua, Pachuca, Tlaxcala y Zacatecas) y en el proceso electoral 2020-2021 resultaron ganadoras en seis capitales (Mexicali, La Paz, Campeche, Colima, Chilpancingo y Tepic). Es necesario

¹¹ Baja California y Baja California Sur están conformados por seis y cinco municipios respectivamente.

fortalecer el acceso de las mujeres al gobierno de las capitales ya que esto les posibilita un manejo de más recursos, encima de que les brindaría mayores posibilidades de continuar su trayectoria política en cargos más importantes.

Otro aspecto interesante es que durante el proceso electoral 2020-2021 la mayor parte de las presidentas municipales llegaron al poder con Morena. Las candidatas de este partido ganaron 86 municipios, les siguieron las candidatas de la coalición PRI-PAN-PRD con 77, el PRI por sí mismo logró 69, el PAN 52, por Sistemas Normativos Internos fueron elegidas 20 y el resto de las alcaldesas llegaron al poder con partidos y coaliciones diversas. Aun cuando la reforma electoral de 2014 posibilita las candidaturas independientes, las cifras indican que la principal vía de acceso a los espacios de toma de decisiones sigue siendo a través de los partidos políticos, por lo que es fundamental que se siga ejerciendo de forma democrática, efectiva y transparente el 39%¹² de las prerrogativas partidistas para el empoderamiento de las mujeres.

Aún queda pendiente que la reforma de la paridad logre aplicarse en los Sistemas Normativos Indígenas porque ahí la democracia todavía se encuentra en franca deuda con las mujeres. A la vez es fundamental que se sostengan y amplíen los trabajos que hacen los Ople y los Institutos de las Mujeres locales para informar sobre los beneficios sociales y comunitarios que se obtienen cuando las mujeres forman parte de la toma de decisiones y construyen la agenda pública.

LOS RETOS PARA EL LOGRO DE LA PARIDAD EN LO LOCAL

El ligero retroceso en los resultados del proceso electoral 2020-2021 debe servir como indicador para el fortalecimiento de las estrategias en busca de la igualdad sustantiva. Es momento de generar acciones de seguimiento a la implementación efectiva de la paridad transversal y horizontal, en las que puedan participar de forma activa y propositiva integrantes de organizaciones civiles, de la academia, autoridades electorales y gubernamentales. Si bien actualmente hay un Observatorio Nacional y 32 Observatorios Locales de Participación Política de las Mujeres, es importante que estos sean más incluyentes, tengan mayor peso político y que sus decisiones sean vinculantes.

12 El porcentaje establecido varía dependiendo de la legislación de cada entidad federativa, el piso mínimo es 39% y puede llegar a ser hasta el 50% de las prerrogativas partidistas.

Por otro lado, las instituciones electorales se pueden apoyar con diagnósticos antropológicos comunitarios que les permitan conocer cómo la cultura patriarcal impacta en la elección o no de mujeres. El acceso de las mujeres al poder municipal ha estado permeado de obstáculos y el reconocimiento de sus triunfos electorales suele ser resultado de largos procesos judiciales, que muchas veces afrontan sin recursos y sin el apoyo de sus partidos políticos, ni de sus redes políticas y familiares. No hay que olvidar que desde el siglo pasado se ha documentado ampliamente lo que normativamente ahora se conoce como violencia política contra las mujeres en razón de género, la cual es una de las expresiones más extremas de la violación a los derechos políticos. Pese a que el marco legal federal y estatal reconoce y sanciona este tipo de violencia, no todas las mujeres la denuncian para no ser castigadas al interior de sus partidos políticos, o si la denuncian son víctimas de la impunidad porque carecen del acceso efectivo a la justicia.

El papel de los partidos políticos para que más mujeres gobiernen en el ámbito local es fundamental. Además de cumplir sin simulación con las obligaciones paritarias, podrían utilizar una parte de sus prerrogativas para capacitar ampliamente a su militancia local sobre la importancia de que las mujeres gobiernen los municipios y reciban nombramientos directivos dentro de los espacios de estructura del gobierno municipal, como busca la paridad transversal. También es importante que durante los procesos electorales postulen candidatas en los municipios donde ellas tienen capital político social y arraigo comunitario. De lo contrario, las postulan, pero no les dan el apoyo que necesitan para ganar.

Sin duda una democracia incluyente debe ser paritaria. Para que se logre la igualdad sustantiva se requiere del compromiso de todas y todos,¹³ la exigencia social no debe recaer exclusivamente en las mujeres. —

GEORGINA CÁRDENAS ACOSTA es feminista, socióloga y antropóloga. Actualmente es jefa de carrera de sociología de la Facultad de Estudios Superiores Aragón-UNAM.

13 Frente a la histórica exclusión de las mujeres del ámbito local es necesario que ellas sean nombradas y se pueda ubicar geográficamente dónde han gobernado y siguen gobernando. Para tales fines se puede consultar el nombre de cada una de las mujeres que gobernó de 2005 a 2017 en el sitio web del Centro de Investigaciones y Estudios de Género (CIEG-UNAM). Mientras que la información actualizada que incluye elecciones 2020 y 2021 puede observarse en el mapa "Presidentas municipales 2021" disponible en Google Maps.