

Veinte años de investigación en gobierno local y género en México

María del Socorro Arzaluz Solano

El Colegio de la Frontera Norte

Recepción: 15 de julio de 2016 Aceptación: 25 de noviembre de 2016

Resumen Este artículo analiza la producción bibliográfica de los últimos años referente a la relación entre género y gobierno local en México. El objetivo es examinar qué temas se han explorado y plantear posibles líneas de investigación. Se utiliza el método documental para el análisis y la presentación de la información, la cual se centra en algunos escritos y en las autoras que han discutido dicha relación, y también se considera el marco institucional que indica las funciones que deben cumplir los municipios en materia de género. Los hallazgos demuestran la existencia de dos grandes líneas de investigación: participación política de las mujeres en los ayuntamientos y políticas públicas de género en el nivel local. Finalmente, se presenta una síntesis de las aportaciones y los temas pendientes de investigación.

PALABRAS CLAVE: municipio, México, género, política pública.

Abstract This article analyzes the bibliographical production generated in the recent years which refers to the relation between gender and local government in Mexico. The objective is to examine what themes have been explored and propose possible lines of investigation. It utilizes the documental method for the analysis and presentation of the information, focusing in some texts and in the authors which have discuss the relation between gender and local government, it also considers the institutional framework that indicates the functions that the municipalities most comply in the matter. The findings demonstrate the existence of two great lines of investigation: political participation of women in the city council, and public politics of gender in the local level. At the end it presents a synthesis of the contributions and the pending themes of investigation.

KEY WORDS: municipality, Mexico, gender, public politic.

Introducción

En 1996, Alejandra Massolo escribió sobre la presencia de las mujeres en los ayuntamientos mexicanos:

El municipio fue el ámbito territorial donde las mujeres lograron su primera ciudadanía política. En febrero de 1947, una reforma constitucional les otorgó el derecho político a votar y ser votadas solamente en las elecciones municipales (el sufragio universal lo consiguieron en 1953). El municipio era concebido como el lugar “natural” para permitirle a la mujer iniciar su participación ciudadana en la vida pública y aportarle a ésta sus “virtudes femeninas”, gracias a los papeles tradicionales de madre, esposa y ama de casa en la esfera de la familia y la vida privada. Se esperaba que tales papeles se trasladaran a la administración municipal y al ejercicio de los derechos políticos. En realidad, la relación entre las mujeres y el municipio estuvo desde el principio legitimada y delimitada por su condición de ciudadanas domésticas (Massolo, 1996, p. 137).

Veinte años después de esta reflexión, nos dimos a la tarea de recopilar, revisar y analizar las publicaciones académicas y algunas no académicas que abordan los temas de género y gobierno local con el objetivo de realizar un balance y tratar de responder varias interrogantes: ¿cuánto se ha avanzado en la investigación?, ¿qué se ha escrito?, ¿qué temas se han abordado?, ¿cuáles son las líneas exploradas? y ¿qué temas quedan pendientes de investigar? Son las preguntas guía que dan origen a la reflexión que aquí presentamos.

Los siguientes apartados abordan las aportaciones en los dos grandes temas hallados en los estudios revisados: 1) la participación política de las mujeres en los ayuntamientos, y 2) las políticas públicas y el género en el nivel local. De cada uno se exponen algunos trabajos significativos y se apuntan líneas pendientes. El trabajo finaliza con un balance de los hallazgos y con el planteamiento de una agenda de investigación pendiente en el tema.

Nota metodológica

La metodología empleada para la elaboración de este documento comprendió varias etapas. La primera fue la generación de una base de datos con los temas de género, mujer y gobierno local en los buscadores de internet. Esta base comprende libros, capítulos de libros, artículos, informes técnicos y memorias. Un criterio fue seleccionar solo trabajos académicos; no obstante, se incluyeron textos derivados de encuentros organizados por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (Cedemun) e instancias dedicadas al trabajo con los municipios. El segundo paso fue el almacenamiento del material bibliográfico

en archivos digitales o medios impresos; se cuenta con el 100 % del material citado, algunos textos ya habían sido revisados para trabajos anteriores. El tercer paso fue la lectura del material, básicamente de los artículos por considerar que estos resumen las tendencias en la investigación sobre el tema. Se observaron en cada trabajo: la pregunta de investigación, la metodología empleada, el territorio estudiado y los hallazgos. Esta lectura fue básica para distinguir las dos grandes líneas de investigación señaladas en este documento. Se citan los documentos que se consideran más sólidos en su estructura y presentación de acuerdo con los criterios señalados.

Para la línea de políticas públicas y género se revisó la información que proporciona el Premio Gobierno y Gestión Local (PGyGL), certamen que se realizó del año 2000 al 2015. Solo se citan los casos que obtuvieron reconocimiento y que tenían relación con el tema de género ya que la base de datos completa reúne más de tres mil fichas.

Una tarea realizada al mismo tiempo que las lecturas de los textos fue la revisión de la legislación surgida a partir del decreto de la creación del Inmujeres, que se relaciona con las políticas de igualdad de género. El conocimiento de la legislación sirvió como sustento de algunos apartados del documento (política pública).

Más que una revisión exhaustiva, que seguramente deja autoras y textos fuera de esta exploración, nos interesa apuntar hacia las aportaciones realizadas, las insuficiencias y futuras líneas de investigación.

El artículo se divide en tres partes. En la primera se presenta el marco conceptual sobre los temas de género y gobierno local. También se expone el marco jurídico que aplica a las atribuciones del gobierno local en el desarrollo de una política de género.

Género, poder y gobierno local

En las ciencias sociales la noción de género apareció hace ya algunos años, pero el camino hacia lo que hoy se conoce como estudios de género ha tenido varias etapas, desde sus orígenes en relación con los movimientos feministas de décadas pasadas hasta la época actual. Estos análisis han ido avanzando en la definición de su objeto de estudio, que no son solamente las mujeres sino que va más allá, hacia las relaciones de poder. Dentro de este campo hay también diferentes perspectivas teóricas, cuya explicación sobrepasa los objetivos de este documento, nos limitamos a situar algunas líneas que den pie al análisis que nos ocupa.

Teresita de Barbieri distingue dos posturas diferentes que han acompañado a la investigación sobre las mujeres: una que centra el objeto de estudio en ellas y otra que privilegia a la sociedad como generadora de la subordinación de las mujeres (De Barbieri, 1993, p. 148).

Ella distingue también, en la literatura sobre la condición de las mujeres, tres perspectivas teóricas distintas: 1) la que privilegia la división social del trabajo como núcleo motor de la desigualdad; 2) la que concibe la diferenciación del género como un sistema jerarquizado de estatus o prestigio social; 3) la perspectiva que considera los sistemas de género como sistemas de poder, resultado de un conflicto social. Esta última definición es la que abre mayores posibilidades para el análisis de los géneros en América Latina (De Barbieri, 1993, p. 152).

Esta perspectiva de género, que concibe la existencia de conflicto, permite analizar la manera como se estructura y ejerce el poder. Dentro de este enfoque caben los siguientes temas: 1) movimientos sociales creados por mujeres; 2) la participación de las mujeres en el sistema político institucionalizado, y 3) la orientación de las políticas estatales dirigidas a atender las demandas de la población femenina (De Barbieri, 1993, p. 159).

Dentro de esta última perspectiva se sitúan los materiales que se han producido en México en torno a la relación entre género y gobierno local. Los primeros trabajos cuestionaron la escasa presencia de las mujeres en los gobiernos municipales, contabilizaron su presencia y cruzaron esta información con variables como marginación y partidos políticos. Posteriormente, cuando se introdujeron cambios en la legislación y aparecieron los temas de transversalidad, empezaron a aparecer el tema de la política pública y el enfoque de género.

Conceptualmente, hay varias acepciones. Así, transitamos por las primeras explicaciones que sugieren que el género es una categoría útil para el análisis histórico. Para Joan Scott el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos, y el género es una forma primaria de relaciones significativas de poder. El género comprende cuatro elementos interrelacionados: 1) símbolos culturalmente disponibles que evocan representaciones múltiples; 2) conceptos normativos que manifiestan las interpretaciones de los significados de los símbolos; 3) nociones políticas y referencias a las instituciones y organizaciones sociales; 4) identidad subjetiva (Scott, 2008, p. 64).

En México, los trabajos pioneros de Marta Lamas y Teresita de Barbieri incorporaron otros elementos a la noción propuesta. Para Lamas el concepto refiere a un marco cultural: la nueva acepción de género se refiere al conjunto de prácticas, creencias, representaciones y prescripciones sociales que surgen entre los integrantes de un grupo humano en función de una simbolización de la diferencia anatómica entre hombres y mujeres (Lamas, 2000, p. 3).

En tanto, De Barbieri apunta a la observación del género como una forma de desigualdad social, de las distancias y de las jerarquías que se articula con otras formas de desigualdad. Esta propuesta permite diferentes líneas de investigación basadas en opciones teórico-metodológicas distintas. Para De Barbieri hay un campo abierto al debate en el que las diversas perspectivas deberán confrontarse en su

coherencia interna, su capacidad de explicación y las posibilidades que abren a la acción y la transformación de las sociedades (De Barbieri, 1993, p. 161). Al incorporar las nociones de poder y desigualdad, esta última acepción permite observar en forma empírica la relación entre mujeres y hombres en el plano local, que es el que nos ocupa.

Arribamos finalmente a la exposición de Dalia Barrera, Alejandra Massolo e Irma Aguirre, quienes retoman parte de la definición que alude a un sistema cultural, pero la complementan con la cuestión de la desigualdad. Tal referencia alude a:

- a) Los atributos socioculturales asignados a las personas a partir del sexo convierten a la diferencia sexual en *desigualdad social*...¹
- b) La diferencia de género no es un rasgo biológico, sino una construcción mental y sociocultural...
- c) El género no es equivalente a sexo; género refiere a una categoría social y sexo a una categoría biológica...
- d) Pone de manifiesto una *relación social desigual* entre los géneros (hombres y mujeres) entendidos como sujetos sociales y no como seres biológicos (Barrera *et al.*, 2004, pp. 14-15)

El retomar esta perspectiva, que tiene que ver con el tema de la desigualdad, hace que el gobierno local sea un escenario para observar la realidad que viven mujeres y hombres en términos de la distribución del poder, incluyendo el poder político y los cargos de representación; tal vez sea por esto que se trata del tema más abordado en la literatura. Pero se encuentran también referencias que tienen que ver con la repartición de bienes y servicios entre los habitantes de los municipios. Se arriba al tema de la gestión local.

La gestión municipal con equidad de género sería:

...el conjunto de objetivos y acciones sistemáticas que integran en la planificación, organización, ejecución y control, los intereses y necesidades de mujeres y hombres para contribuir a la eliminación de las brechas de género y potenciar la igualdad de oportunidades basada en el principio de equidad. Implica orientar las acciones de la gestión municipal para incentivar comportamientos eficaces en la producción y administración de bienes y servicios (Barrera *et al.*, 2004, p. 18).

De acuerdo con Teresa Incháustegui, en México el camino hacia la construcción de políticas con perspectiva de género ha sido lento debido a la naturaleza del aparato público mexicano, sectorizado y dependiente de la voluntad y las preferencias de los gobernantes en turno (Incháustegui, 1999, p. 113).

Las principales acciones institucionales a favor de estas políticas se refieren en el cuadro 1.

¹ Cursivas nuestras.

CUADRO 1. Acciones del Estado mexicano a favor de las políticas de género

Año	Acuerdo internacional	Medida del gobierno mexicano	Dependencias involucradas
1950	Convención Internacional sobre los Derechos Políticos de la Mujer	Reconocimiento del derecho al voto (1953)	
1958	Convención internacional sobre los derechos a elegir la nacionalidad de las mujeres casadas	Aprobación por el Senado (1979)	
1980	Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Programa de integración de la mujer al desarrollo	Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación
1983-1988	Estrategia MED (integración de las mujeres en las estrategias de desarrollo)	Programa Nacional de la Mujer	Secretaría de Gobernación
1988-1994	Estrategia MED (integración de las mujeres en las estrategias de desarrollo)	Programa Mujeres en Solidaridad	
1995-2000		Programa Nacional de la Mujer	
1998		Comisión Nacional de la Mujer	Secretaría de Gobernación
2001	Instituto Nacional de las Mujeres		
1999-2013	Institutos y secretarías estatales de la mujer		
2006-	Instancias municipales de la mujer		

Fuente: Elaboración propia con base en Incháustegui (1999), Tarrés (2007) e Inmujeres recuperado de www.inmujeres.gob.mx

En el año 2001 se creó en México el Inmujeres, con lo que se inició una nueva etapa en la institucionalización del enfoque de género en las acciones de gobierno. Posteriormente se crearon los institutos estatales de las mujeres, y al final del ciclo, los municipales.

Así mismo, se elaboraron una serie de disposiciones en pro de la igualdad de género:

1. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), publicada el 2 de agosto de 2006.
2. Ley para el Acceso a una Vida Libre de Violencia, publicada el 1 de febrero de 2007.
3. Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada el 12 de enero de 2001.

La LGIMH es la que regula las funciones de los tres niveles de gobierno en favor de la igualdad.

De acuerdo con esta disposición, a los municipios les corresponde:

1. Implementar la política municipal en materia de igualdad en concordancia con las políticas nacionales y locales.
2. Coadyuvar con el gobierno federal y con el gobierno de la entidad federativa correspondiente en la consolidación de los programas en materia de igualdad.
3. Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo con la región en materias de la LGIMH.
4. Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

A partir de esta nueva legislación, en México se aborda por primera vez la relación entre género y gobierno local desde el marco institucional. Pero aún falta examinar si efectivamente las acciones desarrolladas dentro de los municipios han sido las que marca la normatividad, a esto han contribuido los estudios realizados por especialistas en el tema. Los siguientes apartados presentan los hallazgos de la investigación bibliográfica.

Participación política de las mujeres

Una revisión de la literatura escrita en los últimos años nos revela dos líneas básicas de investigación respecto a la temática de género y gobierno local: la primera, que es la que más se ha trabajado, es la participación política de las mujeres, y la segunda, las políticas públicas de género (o el género en las políticas públicas). En este segundo rubro caben dos temáticas: 1) las políticas que vienen de afuera y que el gobierno local implementa, y 2) las políticas generadas por el propio gobierno local. Enseguida presentaremos una breve discusión sobre las principales aportaciones de ambas líneas.

El artículo de Alejandra Massolo citado al principio de este documento es un trabajo pionero en el tema de la participación política de las mujeres en el municipio. En aquel momento, la autora examinó los datos existentes para cuantificar los cargos públicos que ocupaban las mujeres en el nivel local. Se expone que entre 1984 y 1986 fueron electas 69 mujeres como alcaldesas, lo cual representaba el 3 % del total de los 2,378 municipios de entonces. En México se verifica el mismo patrón que segrega a la autoridad femenina a municipios rurales o centros urbanos de menor importancia. De las 51 alcaldesas electas en 1991 (2 % del total), 39 gobernaban municipios de menos de 30,000 habitantes y 12 municipios de entre 5,000 y 10,000 habitantes. Sin embargo, hubo casos de excepción, de mujeres que presidieron ayuntamientos en las capitales de los estados de Aguascalientes (Partido Revolucionario Institucional, PRI), Mérida (Partido Acción Nacional, PAN) y Toluca (PAN) (Barrera *et al.*, 2004, p. 138).

En 1996 se realizó el encuentro Mujeres que Gobiernan Municipios, el cual derivó en un libro ya clásico sobre el tema. Este texto aborda las experiencias personales de algunas mujeres a cargo de presidencias municipales en varias zonas del país; así mismo, se presentan testimonios de mujeres miembros de cabildos: síndicas y regidoras, y se incluyen reflexiones de dirigentes de los tres principales partidos políticos, además de una sucinta reflexión académica. Cabe señalar que en aquellos años solo algunas organizaciones realizaban estudios sobre los temas de género y gobierno local, en los que destacaba el Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara, A.C. Si bien en el ámbito académico el Programa Universitario de Estudios de la Mujer (PIEM) de El Colegio de México, el Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Programa de Estudios de la Mujer de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (UAM-Xochimilco) son pioneras, su objeto de estudio no fue el gobierno local.

El segundo evento que reunió a mujeres alcaldesas se realizó seis años después, en 2002. El Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales fue organizado por el Inmujeres y el Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A.C. (GIMTRAP). Aunque se invitó a varias académicas como comentaristas, no se derivó ninguna reflexión más allá de los testimonios de las participantes. Otra publicación con estas mismas características, producto de un proyecto sobre liderazgos, mujeres y gobiernos locales en México, apareció en 2003 patrocinado por el Inmujeres y el GIMTRAP: *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. Igual que las dos anteriores publicaciones, este texto no puede considerarse un trabajo académico. Señalamos estos documentos porque son los esfuerzos más importantes que se han realizado por reunir en una mesa a autoridades locales, académicas y organizaciones de la sociedad civil, que hacen una reflexión conjunta sobre el tema de género y gobierno local.

Destaca el hecho de que no se han realizado más eventos de este tipo, y el tema no ha sido retomado por ninguna institución académica, de gobierno o de la sociedad civil; se trató, entonces, de esfuerzos de un momento que no tuvieron continuidad. El marco de estos proyectos era el entonces Programa de Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, durante el sexenio de Vicente Fox.

Veinte años después de la publicación de Massolo, se observa que no se ha avanzado significativamente en torno a la presencia de las mujeres en cabildos municipales. Lo que ahora nos ocupa es conocer qué planteamientos analíticos se han desarrollado sobre este punto.

Un valioso escrito en este sentido es el análisis de Verónica Vázquez García, realizado en 2010, sobre las interrogantes que hay detrás de los motivos por los cuales las mujeres no se han incorporado plenamente al ámbito local de gobierno.

Las cifras que proporciona esta autora muestran un avance de solo 1 % entre 1986 y 2006 en los cargos de presidentas municipales. Mientras que las síndicas y regidoras tuvieron entre 1995 y 2001 un promedio de participación de 4.9 % y 14.8 % respectivamente (Vázquez, 2010, p. 119).

Verónica Vázquez indica, como conclusión tentativa, que las mujeres gobiernan municipios pequeños en términos de población. Respecto al tema de la marginación no hay una pauta, y tampoco sobre la ubicación de los municipios. En cuanto a la afiliación política, las mujeres alcaldesas proceden de varios partidos. Plantea como estrategia para avanzar en el tema la elaboración de estudios de caso estatales o regionales con indicadores cuantitativos y cualitativos, y la comparación de municipios gobernados por hombres con los gobernados por mujeres (Vázquez, 2010, p. 126).

Para avanzar en el conocimiento de la realidad en torno a la participación política de las mujeres en el ámbito local es necesario reconocer un problema de fondo, que es el de la falta de cifras. Fue hasta hace muy pocos años cuando se empezó a contabilizar esta presencia. Otra dificultad es conseguir datos precisos ya que las instituciones que supondríamos interesadas en el tema —el INAFED, el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Inmujeres— no cuentan con ellas. De esta forma, el día de hoy no sabemos con precisión cuántos municipios son gobernados por mujeres en México.

Aparecen también trabajos particulares sobre algunos estados del país o sobre trayectorias individuales de mujeres alcaldesas. Destacan los trabajos de Dalia Barrera Bassols (2003, 2006, 2012). En el primero aborda los resultados de un estudio sobre los liderazgos femeninos en gobiernos locales en México, especialmente el perfil y la trayectoria de participación política de 21 de las 81 presidentas municipales en funciones en 2002. Los resultados se comparan con los obtenidos en estudios similares en América Latina. En un segundo trabajo analiza el acceso de las mujeres indígenas a los cargos en ayuntamientos del estado de Oaxaca. Concluye que en esta entidad las mujeres enfrentan retos y obstáculos derivados del sistema de usos y costumbres en los municipios de cultura indígena y a una cultura política patriarcal. El tercer documento reúne gran parte de la experiencia acumulada por la autora en sus diferentes investigaciones, la pregunta aquí es acerca de los retos de las mujeres para acceder a un cargo y ejercerlo. En primer lugar, aborda los desafíos para llegar al poder (presidencia, sindicatura, regiduría), y en segundo, los obstáculos al ejercer el cargo. Reúne diversos testimonios de mujeres en diferentes zonas del país y partidos políticos distintos, divide los obstáculos para ejercer la participación en institucionales y subjetivos y concluye, entre otras cosas, que la capacitación es esencial en las mujeres para que puedan llegar a los distintos cargos de elección y ejercerlos. “Tener derecho a la capacitación es un derecho como lo es el participar en la vida pública nacional: votar y ser votada” (Barrera y Suárez, 2012, p. 221).

Se conocen otros estudios que analizan esta participación política de las mujeres en diferentes contextos: Estado de México, Tlaxcala y Oaxaca. En el primer caso, Vélez y Martínez (2007) estudian las causas que obstaculizan la presencia femenina en la toma de decisiones de los gobiernos locales mexicanos. Analizan, a través de un estudio de caso, las posibles dificultades que enfrentan las mujeres en este proceso y algunas de las políticas generadas una vez que se tiene acceso al poder. El estudio es de un municipio semiurbano del Estado de México, Villa Guerrero.

Vázquez y Chávez (2011) analizan las trayectorias de vida y formas de acceso al poder de 14 presidentas municipales en Tlaxcala. Estudian la combinación de factores que facilitan el acceso de las mujeres al poder municipal: 1) capital político familiar; 2) militancia sindical; 2) trabajo de base en organismos del PRI; 3) liderazgo comunitario apartidista, y 4) gestión municipal y trabajo partidista. Concluyen que la vía al poder en municipios tlaxcaltecas “recae cada vez más en profesionistas jóvenes con experiencia en el sector público”. No obstante, reconocen la necesidad de realizar más investigaciones para constatar a qué factores responden los cambios y buscar casos similares en otras zonas del país (Vázquez y Chávez, 2011, p. 111).

Vázquez, Cárcamo y Hernández (2012) estudian la relación entre cargo, maternidad y doble jornada en el estado de Oaxaca. Analizan 18 casos de presidentas municipales electas por el sistema de usos y costumbres. Les interesa observar cómo perciben estas mujeres la relación, el cargo y la maternidad y cómo organizan su doble jornada.

Estos son algunos de los trabajos que analizan el tema de la participación política de las mujeres. Como se puede observar, se trata de estudios de diferentes zonas del país, donde predominan los casos de municipios con características rurales o semiurbanas: Oaxaca, Tlaxcala, Villa Guerrero. Casi todos estos documentos son de hace varios años, por lo que no sabemos qué ha sucedido en estos territorios en gestiones posteriores.

De esta forma, una conclusión preliminar es que es mucho más lo que desconocemos que lo que sabemos sobre los municipios gobernados por mujeres en México. Poco hemos avanzado desde el trabajo pionero de Alejandra Massolo, escrito en 1996, a pesar de los esfuerzos que han realizado varias investigadoras de diferentes instituciones. Hace falta uno o varios proyectos colectivos que diseñen metodologías mixtas, con espacios temporales más amplios y en distintas regiones del país. Es necesario también incorporar otra clase de hipótesis para la construcción metodológica; por ejemplo, resulta sugerente el planteamiento de Ruiloba (2014) para el caso español:

Los alcaldes españoles han tenido un significativo rol, equivalente al de un modelo presidencialista, dadas las importantes prerrogativas que le concede la ley comparado con el resto de los órganos municipales. El legislador español optó por un modelo de “alcalde fuerte”. Este rasgo, con capacidades ejecutivas intensas y el modo de

elección del mismo, entre los concejales cabezas de listas de los partidos, han podido mediar como obstáculo para la menor inclusión de las mujeres, al constituirse como una barrera institucional del propio sistema electoral en busca de los candidatos más fuertes (los líderes), de los partidos (más poderosos y con mayor legitimidad externa e interna). La concentración de poder en su figura hace que la competición por el puesto sea ya encarnecida entre los líderes masculinos del partido (más en número y que a priori se supone son candidatos más competitivos) frenando la presencia de las mujeres (Ruiloba, 2014, p. 59).

El sistema mexicano, heredero del español, es en extremo presidencialista. Esto, aunado a los diferentes estilos de los partidos políticos a nivel nacional y a nivel local (por ejemplo el Partido de la Revolución Democrática [PRD] en el centro y el norte), podrían revelar otras claves para entender la pregunta acerca de la escasa participación de las mujeres en los gobiernos locales.

Políticas públicas y gobierno local

La otra gran línea de publicaciones académicas con el tema de género y gobierno local es el de las políticas públicas.

Coincidimos aquí con Enrique Cabrero en cuanto a que el enfoque de las políticas públicas permite reflexionar sobre: 1) los componentes del gobierno municipal (alcalde, funcionarios, cabildo, burocracia); 2) los aspectos intergubernamentales de la política (interacción con gobierno estatal, federal y organismos descentralizados), y 3) los actores sociales diversos (empresas, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, ciudadanos). Esto “porque los gobiernos municipales han venido ampliando su área de atención sobre problemas públicos” (Cabrero, 2003, p. 26), lo cual aplica a la que nosotros llamamos nueva agenda del gobierno local en México (género, política social, jóvenes, entre otras políticas específicas).

Como se mencionó al inicio de este artículo, a partir de la promulgación de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres los tres niveles de gobierno adquieren funciones específicas para alcanzar la igualdad de género en sus respectivos territorios. Pero a diez años de la promulgación de esta ley hacen falta investigaciones que den cuenta de cómo los diferentes niveles de gobierno han entendido sus nuevas atribuciones. A nivel estatal, algunos trabajos dan a conocer las acciones realizadas por los Institutos Estatales de las Mujeres (Zafra, 2005; Tarrés, 2007). Pero sin duda un tema pendiente es estudiar la actuación de estas dependencias en México considerando otra clase de variables.

En el tema que nos ocupa, la ley indica que a los municipios les corresponde: “Implementar la política municipal en materia de igualdad en concordancia con las políticas nacionales y locales”. Esa política municipal ha sido puesta en práctica

con el establecimiento de las instancias municipales de la mujer, que surgieron en los gobiernos locales. Aunque la ley no las define así, el Inmujeres señala que “para corregir las desigualdades y desventajas que existen entre mujeres y hombres, es necesaria una institución que en el ámbito municipal gestione acciones con perspectiva de género desde la planeación, organización, ejecución y control de programas y proyectos en los que se busque conciliar intereses de mujeres y hombres, con el fin de eliminar las brechas de género y promover la igualdad de oportunidades” (Inmujeres, 2005, p. 15). Así es como surgen estas instancias, como una respuesta local a lo establecido en la LGIMH, con el Inmujeres como intermediario.

La LGIMH establece también, en el artículo 18, que:

Los instrumentos de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres, son los siguientes:

- I. El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres;
- II. El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y
- III. La Observancia en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Por otra parte, el artículo 46 indica:

...de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de esta ley, la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*² es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Tiene por objeto la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia.

Es decir, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es la encargada de vigilar el cumplimiento de la ley, así como de generar una base de datos con información sobre el tema. De esta manera, en 2008 se publica el libro *Instancias municipales de la mujer en México*, el cual ha sido el único intento por describir y analizar el trabajo de las dependencias encargadas de implementar las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en los municipios mexicanos.

Para la elaboración de este documento se dividió al país en cinco regiones, y cada una fue analizada por un equipo de trabajo diferente. Las regiones fueron: Occidente, Centro, Noroeste, Noreste y Sureste. Este libro tuvo como objetivos:

...la identificación de la problemática de la igualdad entre mujeres y hombres, la especificación del número de instancias municipales existentes en cada estado, el diagnóstico en el nivel de desarrollo o evolución de las mismas, la identificación del lugar que ocupan en la estructura del municipio, la definición precisa de su naturaleza jurídica y administrativa, la glosa de los programas realizados, el impacto de los mismos y la identificación de los principales obstáculos a los que se enfrenta el municipio (CNDH, 2009, p. 8).

² Cursivas nuestras.

El resultado de estas investigaciones se dio a conocer en el segundo Informe Especial sobre el Derecho a la Igualdad entre Mujeres y Hombres, presentado en diciembre de 2008 por el entonces presidente de la CNDH, José Luis Soberanes.

Este trabajo ha sido el más notable esfuerzo por conocer el funcionamiento de las instancias municipales de la mujer. No se trata de un trabajo académico ni se presentan conclusiones en el documento, pero constituye la referencia para conocer el estado que guardaban las instancias en aquel momento. Cabe señalar que, al igual que sucede con el tema de la participación política de las mujeres, en el caso de las instancias no se sabe a ciencia cierta para 2016 cuántas existen, en qué estados y mucho menos cómo funcionan. No hay una base de datos con esta información, ni el INAFED, Inmujeres o la CNDH conocen la cifra exacta, es un vacío de los muchos que tenemos al respecto.

El trabajo de la CNDH derivó en un artículo académico de una de las autoras participantes (Arzaluz, 2013). Este tiene el siguiente objetivo: “observar en forma global los cinco estudios que componen el diagnóstico de la CNDH y establecer algunas tendencias en los hallazgos de las diferentes investigaciones que componen el documento. Más que el número de instancias que existen en México, interesa saber qué hace que en algunos estados o regiones estas surjan y en otros no se promuevan”. Se revisaron los datos proporcionados por la CNDH, estas cifras se cruzaron con el número de municipios que tiene cada entidad y con el grado de marginación de cada estado (Arzaluz, 2013, p. 78).

Después de la revisión del documento de la CNDH y del cruce de las variables propuestas, la autora concluye que el surgimiento de estos mecanismos de la mujer está relacionado con el número de municipios que tiene la entidad y con el grado de marginación; así, entidades con pocos municipios son más propensas a tener mayor cobertura de instancias, así como aquellas con menor grado de marginación. No obstante hay casos, como Michoacán, con muchos municipios, marginación media y que contaban en más del 50 % de ellos con instancias de la mujer. Con este dato se plantea, como futura línea de investigación, examinar el papel de los Institutos Estatales de las Mujeres para valorar su papel en la creación de los organismos municipales respectivos.

En el mismo tema, Gloria Jovita Guadarrama ha realizado varias investigaciones (2012a, 2012b, 2015) sobre los Institutos Municipales de la Mujer en el Estado de México, una entidad con 125 municipios. El primer trabajo “analiza las características del proceso de institucionalización de las políticas públicas con perspectiva de género, para examinar si los patrones de su reconfiguración han sido determinantes en las potencialidades y obstáculos para su consolidación”. Destaca las diferencias entre el modelo generado por el gobierno federal y los acuerdos operados en el ámbito municipal (Guadarrama, 2012a, p. 216). Para la realización del trabajo se aplicó una encuesta a las encargadas de algunas instancias en el Estado de Méxi-

co. Las preguntas que guiaron la investigación fueron: ¿cómo se configuran y funcionan los organismos de la mujer en la estructura de gobierno municipal? y ¿por qué asumen determinadas formas que apoyan u obstaculizan su funcionamiento?

Con la utilización de este instrumento, advierte que la conformación de los organismos fue un proceso en el que las dinámicas locales desempeñaron un papel importante. De igual manera, concluye con varias afirmaciones:

1. El cómo se constituyeron las instancias incidió en la configuración del tipo de acciones propuestas.
2. Se percibió mayor atención a las políticas destinadas a aliviar los efectos negativos de la desigualdad que a aquellas destinadas a modificar las causas.
3. La mayoría de los municipios desconocen el tema de la transversalidad y sus prioridades son atender la desigualdad y la violencia de género (Guadarrama, 2012a, p. 243).

Sin duda se trata de hallazgos relevantes que habría que contrastar con otros casos a nivel nacional. El Estado de México amerita por sí mismo un estudio especial, pero es importante repetir esta clase de metodologías en otros contextos con el fin de avanzar en explicaciones más precisas sobre el funcionamiento de estas instancias.

Guadarrama trabaja también el tema de las agendas de género en el Estado de México (aunque le llama “en municipios mexicanos”) y publica un libro que analiza el lugar que ocupa el tema de género en la agenda municipal y el papel de los organismos municipales de la mujer en dicha entidad. Este texto, titulado *Un lugar indefinido. El género en la agenda municipal*, analiza precisamente el estado de indefinición del tema en los gobiernos municipales del Estado de México. Aunque solo aborda el caso de un estado, sin duda es un esfuerzo importante por avanzar en el conocimiento de un aspecto de la gestión municipal del cual se tienen muy pocos datos.

Son dos las conclusiones más importantes a las que llega:

- 1) Hay un perfil que refleja la posición marginal de los organismos de la mujer en la administración pública de la mayoría de los municipios. 2) Con la etiqueta de “género” se cubre un amplio espectro de actividades diversas y dispersas, no necesariamente relacionadas con los objetivos de lograr equidad y vigencia de derechos para las mujeres (Guadarrama, 2015, p. 24).

El hecho de analizar solo una entidad —aunque con un gran número de municipios— hace que estos documentos sean los más logrados en el tema de las instancias municipales de la mujer. Cabe señalar que en el caso del Estado de México el Instituto Estatal desempeñó un papel importante en la realización del análisis, por lo que planteamos la pregunta de por qué otros estados con mayor dinamismo económico y menor número de municipios (Nuevo León, por ejemplo) no han tenido una iniciativa similar. Como se ha señalado, la agenda estatal de género es un tema pendiente de investigación.

La otra línea explorada es la relacionada con las políticas desde adentro, es decir, las que el propio municipio propone, diseña y emprende y que no necesariamente tienen que ver con los institutos municipales de la mujer, pero que tienen un efecto en el tema de género.

Desde hace algunos años se ha reconocido el nuevo papel de los gobiernos locales en el diseño de sus políticas internas. Enrique Cabrero escribió en 2002 que los gobiernos locales han transitado en las últimas décadas de ser un simple prestador de servicios a tener un papel más estratégico como eje articulador de la acción pública local. “Se observa en los gobiernos locales una transición del modelo productor de servicios, al modelo productor de la acción pública institucionalizada” (Cabrero, 2004, p. 117).

Por otra parte, refiere que en el caso mexicano algunos trabajos muestran el surgimiento creciente de nuevos estilos de gobierno, nuevos liderazgos, nuevos sistemas de cogestión entre el gobierno local y la ciudadanía y una ampliación de la agenda de políticas públicas en el espacio municipal (Cabrero, 2004, p. 119).

La afirmación de Cabrero está relacionada con su experiencia como organizador del PGYGL, el cual durante 15 años se dedicó a galardonar las experiencias municipales exitosas. Con todos los defectos que pueda tener este certamen en su metodología y en el diseño de sus bases de datos, sin duda constituye un referente de la forma en que han operado los gobiernos locales mexicanos en los últimos años.

Aunque las categorías consideradas en el certamen no incluyen el tema de género,³ varios años ganaron el premio experiencias relacionadas con este aspecto. Estos casos fueron:⁴

1. Coordinación de atención a las mujeres, Cunduacán, Tabasco, 2005.
2. El valor de las mujeres, Solidaridad, Quintana Roo, 2008.
3. Observatorio Indicadores Sociales de la Mujer, Gómez Palacio, Durango, 2010.
4. Reingeniería institucional: el caso de Instituto de la Mujer, Mérida, Yucatán, 2015.

Se trata de experiencias que se inscribieron bajo los rubros de política social o educación y se abordaban en todos los casos prácticas municipales de los respectivos Institutos Municipales de la Mujer.

Con las bases de datos generadas por el PGYGL hay una tarea pendiente de análisis y observación del tema de género en las propuestas presentadas a lo largo de 15 años, es una línea que aún falta explorar y que seguramente arrojaría datos interesantes sobre las prácticas locales, vinculadas a variables como la marginación municipal, la pobreza, los partidos políticos y las regiones del país. En este mo-

³ Las categorías eran: conservación ecológica, desarrollo municipal, educación, infraestructura, modernización administrativa, participación ciudadana, planeación urbana, política social, fortalecimiento municipal, salud pública, seguridad pública y protección civil, servicios públicos y transparencia.

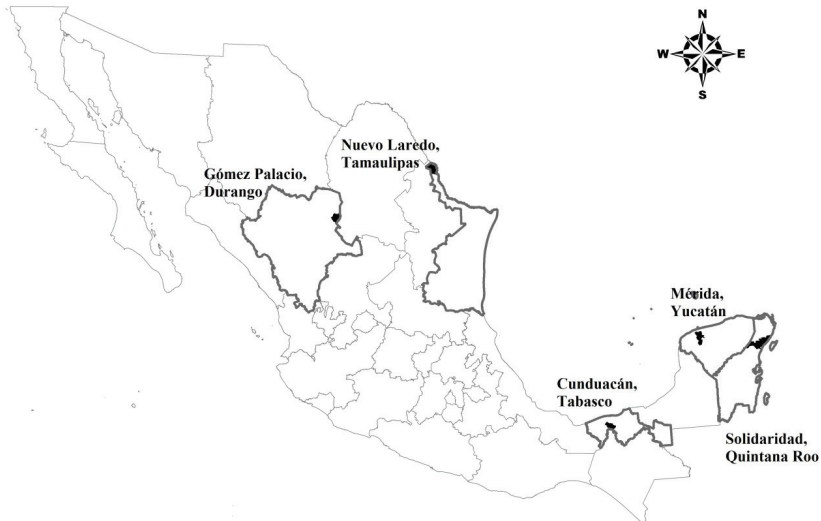
⁴ Recuperado de www.premiomunicipal.org.mx

mento solo conocemos los casos señalados y hay solo una publicación académica derivada de estas experiencias, que refiere la experiencia de Cunduacán, Tabasco.

Carlos Rodríguez Wallenius analizó en 2008 las políticas públicas, la acción ciudadana y los derechos de las mujeres en Cunduacán, Tabasco. A través de este caso, y tomando como eje teórico la acción pública, estudió todo el marco institucional, político y los antecedentes del surgimiento de esta experiencia. Estudió también la variable del cambio político y su influencia en la institucionalización de procesos. Refiere como fuentes de información las entrevistas a actores clave y el análisis documental. El trabajo:

...hace la reflexión en torno a la acción ciudadana en la construcción de políticas públicas, en las que se resaltan dos elementos relevantes para el desarrollo de la experiencia: uno es que requirió tanto de la apertura política producto de la alternancia partidaria en el gobierno local, como de la exigencia de cambios por parte de las personas y comunidades involucradas. El otro elemento es que para resolver de manera efectiva un problema de la sociedad, la estructura de gobierno y sus políticas públicas tienen que ajustarse a las demandas sociales. El caso de la Coordinación de Atención a la Mujer, es un ejemplo de ello, en la medida que atendió transversalmente la problemática de las mujeres con base en la participación activa de ellas (Rodríguez, 2008, p. 425).

FIGURA 1. Municipios que obtuvieron el PGYGL 2005-2015, y UIM, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de www.premiomunicipal.org.mx

Resulta sugerente el hecho que de una base de datos con más de tres mil registros, varias publicaciones y casos ganadores que eluden al tema de género solo exista un trabajo académico que dé cuenta de las variables que intervinieron para que este caso resultara exitoso.

El otro caso de política pública de género que es necesario destacar es el de Nuevo Laredo, Tamaulipas, que en 2015 recibió el Premio de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) por las mejores prácticas con enfoque de género en la administración pública local. Se trata de un reconocimiento al cual se hizo poca difusión, pero la experiencia sería necesario analizarla desde un enfoque más crítico.

Reflexiones finales y agenda pendiente de investigación

Se ha examinado en este artículo la producción académica referida a los temas de género y gobierno local en los últimos años en México, con lo cual se han apuntado las principales líneas exploradas y la agenda pendiente de investigación. Así mismo, se comentan algunos problemas derivados de la falta de información de las instituciones públicas abocadas al tema.

Concluimos que se trata de un tema que ha tenido escaso desarrollo. Como se observa en nuestro planteamiento, son dos las grandes líneas exploradas, básicamente por las mismas investigadoras, con el predominio de los estudios de caso como sustento de las explicaciones y con la utilización de metodologías cualitativas. Estos enfoques teóricos y metodológicos se suman a la idea de que la mayoría de estos trabajos conciben a los estudios de género como estudios de mujeres, sin considerar otra clase de variables como el poder, la dominación y la desigualdad, que pueden ayudar a encontrar otro tipo de respuestas.

El cuestionamiento de fondo es ¿por qué la falta de interés? Se ha sostenido por años que el gobierno local es el más cercano a la ciudadanía y, por lo tanto, se asume que debería ser más sensible a los problemas de las mujeres. Los estudios demuestran que no ha sido así. En la complicada agenda de los gobiernos locales, el género no se ha desarrollado como tema prioritario ni ha sido un tema relevante de investigación para los estudiosos del género. Encontramos una separación entre quienes lo estudian desvinculado de asideros empíricos y quienes estudian los procesos (en este caso el gobierno local) con un enfoque que observa el mundo de las mujeres separado del análisis de las relaciones de poder, asimetría y desigualdad.

Nos encontramos, entonces, atrapados en un círculo: poco interés del gobierno local por el tema, escasa atención por parte de los investigadores, limitada producción bibliográfica y falta de respuestas a interrogantes.

Toca ahora promover que el tema se vuelva relevante en las agendas de investigación, solo así empezaremos a encontrar explicaciones a algunas de las situaciones

encontradas. Planteamos enseguida futuros temas y problemas de investigación derivados de la revisión bibliográfica realizada.

- Tema participación política de las mujeres:
 1. Análisis sobre gestiones municipales del norte del país y la presencia de mujeres en estas alcaldías.
 2. Municipios de grandes dimensiones gobernados por mujeres: Toluca, Aguascalientes, Puebla, Monterrey, Hermosillo, Matamoros; perfiles, trayectorias, estrategias de gobierno, consideración de políticas locales de género de las mujeres que han llegado a ocupar estos cargos.
 3. Las delegadas de la Ciudad de México: ¿quiénes son?, ¿qué perfil tienen? y ¿qué clase de políticas públicas han implementado?
 4. La presencia de las mujeres en las administraciones estatales y municipales, tanto cuantitativa como cualitativamente (bases de datos con dicha información no disponibles actualmente).
- Tema políticas públicas y gobierno local:
 1. Análisis de las agendas estatales de género por región, grado de marginación, perfiles de dirigentes, tendencia política de los estados.
 2. Con las bases de datos generadas por el PGYGL: análisis de las prácticas locales de género vinculadas a variables como la marginación municipal, la pobreza, los partidos políticos y las regiones del país.
 3. En torno a los casos que han obtenido reconocimiento: ¿qué actores/as han intervenido?, ¿qué ha pasado con estas experiencias cuando hubo cambios de gobierno?, ¿qué tienen en común y en qué difieren las prácticas que en su momento fueron consideradas innovadoras?

Referencias

- Arzaluz, M. S. (2013). Avances y retos de los gobiernos locales en la construcción de una política de equidad de género. *Revista de Investigación Social*, 14, 77-98.
- Barbieri, T. de (1993). Sobre la categoría género. Una introducción teórico-metodológica. *Debates en Sociología*, 18, 145-169.
- Barrera, D. (2003). Presidentas municipales en México. Perfiles y trayectorias. *Cuicuilco*, 10(27), 1-21.
- Barrera Bassols, D. (2006). Mujeres indígenas en el sistema de representación de cargos de elección. El caso de Oaxaca. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 3(1), 19-37.
- Barrera Bassols, D. & Massolo, A. (coords.) (1998). *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*. México: Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer-El Colegio de México.
- Barrera, D. & Massolo, A. (comps.) (2003). *El municipio. Un reto para la igualdad de oportu-*

- nidades entre hombres y mujeres*. México: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A.C., Inmujeres.
- Barrera Bassols, D., Massolo, A. & Aguirre Pérez, I. (2004). *Guía para la equidad de género en el municipio*. México: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A.C., Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social.
- Barrera Bassols, D. & Suárez San Román, B. (2012). Los desafíos de llegar y de ejercer un cargo. Mujeres mexicanas en los albores del siglo XXI. *Ra Ximhai*, 8(1), 199-223.
- Cabrero, E. (coord.) (2003). *La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal, una visión introductoria. Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: CIDE, Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero, E. (2004). Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. En Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2009). *Instancias municipales de la mujer en México*. México: CNDH.
- Guadarrama Sánchez, G. (2012a). Acuerdos operativos y capacidades de los organismos de la mujer. La institucionalización del género en los municipios mexiquenses. *Economía, Sociedad y Territorio*, XII(38), 215-247.
- Guadarrama Sánchez, G. (2012b). *La agenda de género en municipios mexiquenses*. México: El Colegio Mexiquense.
- Guadarrama Sánchez, G. (2015). *Un lugar indefinido. El género en la agenda municipal. La reconstrucción local de la política nacional en el Estado de México*. México: El Colegio Mexiquense.
- Incháustegui, T. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas, apuntes en torno a sus alcances y restricciones. *La Ventana*, 10, 84-123.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2005). *Guía para iniciar y fortalecer una instancia municipal de las mujeres*. México: Inmujeres.
- Lamas, M. (2000). Diferencias de sexo, género y diferencia sexual. *Cuicuilco*, 7(18), 1-25. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/351/35101807.pdf>
- Massolo, A. (1996). Mujeres en el espacio local y el poder municipal. *Revista Mexicana de Sociología*, 58(3), 133-144.
- Rodríguez Wallenius, C. (2008). Políticas públicas, acción ciudadana y los derechos de las mujeres: el caso de Cunduacán, Tabasco. *Gestión y política pública*, 17(2), 425-449. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792008000200005&lng=es&tlng=es
- Ruiloba Núñez, J. M. (2014). Mujeres en el gobierno local: más allá de los números. *Reflexión Política*, 16(31), 54-63.
- Scott, J. (2008). El género, una categoría útil para el análisis histórico. En Wallach Schott, J. *Género e historia* (pp. 48-75). México: Fondo de Cultura Económica, Universidad Au-

- tónoma de la Ciudad de México. Recuperado de <http://documents.mx/documents/el-genero-una-categoria-util-j-scott-2008pdf.htm>
- Secretaría de Gobernación (2016). Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_240316.pdf
- Tarrés, M. A. (2007). Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México. En Zaremborg, G. (coord.), *Políticas sociales y género*, t. I. *La institucionalización*. México: FLACSO.
- Vázquez García, V. (2010). Mujeres y gobiernos municipales en México: lo que sabemos y lo que falta por saber. *Gestión y Política Pública*, 19(1), 111-154.
- Vázquez García, V. & Chávez Arellano, M. E. (2011). Trayectoria de vida y formas de acceso al poder de catorce presidentas municipales de Tlaxcala, 1992-2010. *Región y Sociedad*, xxiii(50), 81-114.
- Vázquez García, V., Cárcamo Toalá, N. J. & Hernández Martínez, N. (2012). Entre el cargo, la maternidad y la doble jornada. Presidentas municipales de Oaxaca. *Perfiles Latinoamericanos*, 20(39), 31-57.
- Vélez Bautista, G. & Martínez Ortega, J. I. (2007). Género y gobiernos municipales. El caso de Villa Guerrero, Estado de México (2003-2006). *Política y Cultura*, 28, 150-171.
- Zafra, G. (2005). Políticas públicas con perspectiva de género: avances sobre un programa de especialización para la administración pública desarrollado por el Instituto de la Mujer Oaxaqueña. *Estudios Sociológicos*, xxiii(67), 253-282.