

El principio de paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: análisis comparativo del periodo 2005-2017

The principle of Gender Parity and the Increase in Female Municipal Presidents in Mexico: a Comparative Analysis of the 2005-2017 Period

O princípio da paridade de gênero e o aumento no número de prefeitas no México: análise comparativa do período 2005-2017

Georgina Cárdenas Acosta

Centro de Investigaciones y Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México,
Ciudad de México, México

Recibido el 1 de febrero de 2018; aceptado el 12 de agosto de 2018

Disponible en Internet el 4 de febrero de 2019

Resumen: A partir de 2005, la cifra de presidentas municipales se ha incrementado de forma sistemática, pero es el principio de la paridad de género lo que ha posibilitado un aumento sustantivo de alcaldesas. Se observa que de 2013 a 2015 la cifra crece en 52.1%; y en 2017, por primera vez en la historia del país, Querétaro y Quintana Roo llegan a tener 50% de presidentas municipales. No obstante, las alcaldesas gobiernan a menos de 16% de la población total del país. Por otro lado, los varones gobiernan mayoritariamente las capitales, lo que posibilita el acceso a mayores recursos. Las mujeres aun enfrentan obstáculos importantes por parte de los partidos políticos para ser postuladas; a pesar de ello, existe una tendencia a la pluralidad de género y partidista en los municipios y se busca transitar de una representación descriptiva a una sustantiva.

Palabras clave: Paridad de género; Presidentas municipales; Representación descriptiva; Representación sustantiva

Correo electrónico: georgina_cardenas@cieg.unam.mx

Debate Feminista 57 (2019), pp. 83-107

ISSN: 0188-9478, Año 29, vol. 57 / abril-septiembre de 2019 /

<http://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2019.57.06>

© 2019 Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones y Estudios de Género. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Abstract: Since 2005, the number of women who are municipal presidents has systematically increased, but the principle of gender parity has enabled a substantial increase in female mayors. Between 2013 and 2015, this figure grew by 52.1%, and in 2017, for the first time in the history of the country, Querétaro and Quintana Roo had 50% of female municipal presidents. However, female mayors govern less than 16% of the country's total population. At the same time, capitals are usually governed by men, which allows access to more resources. Women still face significant obstacles from political parties to be nominated. Nevertheless, there is a trend towards plurality of gender and partisanship in municipalities, and the aim is to shift from descriptive to substantive representation.

Key words: Gender parity; Female municipal presidents; Descriptive representation; Substantive representation

Resumo: A partir de 2005, o número de prefeitas aumentou sistematicamente, mas foi o princípio da paridade de gênero que permitiu um aumento substancial do número de mulheres nas prefeituras. Observa-se que de 2013 a 2015, o número cresce 52,1 por cento; e em 2017, pela primeira vez na história do país, os estados de Querétaro e Quintana Roo têm 50 por cento de prefeituras ocupadas por mulheres. No entanto, as prefeitas governam menos de 16 por cento da população total do país. Por outro lado, os homens governam principalmente as capitais, o que permite o acesso a mais recursos. As mulheres ainda enfrentam obstáculos significativos dos partidos políticos a serem nomeadas. Apesar disso, há uma tendência à pluralidade de gênero e partidarismo nos municípios, e busca-se passar de uma representação descritiva para uma representação substantiva.

Palavras-chave: Paridade de gênero; Prefeitas; Representação descritiva; Representação substantiva

Introducción

Este trabajo sistematiza información cuantitativa sobre la distribución de las presidentas municipales durante el periodo de 2005 a 2017 y permite identificar la cifra de mujeres que han gobernado municipios en México. La temática abordada se centra en la dimensión cuantitativa y revisa la presencia de mujeres en presidencias municipales en un momento que se caracteriza por la reciente incorporación del principio de la paridad de género en la normatividad mexicana y por ser la primera vez que las presidentas municipales logran 14.2% de representación a nivel nacional; asimismo, se nutre de trabajo etnográfico realizado durante 2017 y 2018 con candidatas y presidentas municipales en funciones. Una serie de preguntas

guía la investigación: ¿cuántos municipios son gobernados por mujeres?; ¿cuál es el tamaño de la población de esos municipios?; ¿qué partidos las postulan cuando acceden al cargo por medio de un proceso electoral y cuántas han llegado por la vía independiente?¹ En las presidencias municipales, ¿es posible transitar de una representación descriptiva a una sustantiva?

El análisis se hace a partir de tres cortes —2005, 2011 y 2017— que permiten mostrar cuál era la presencia de presidentas municipales en cada momento, dado que las entidades federativas tienen diferentes calendarios electorales y la cifra de las alcaldesas se modifica constantemente.² El periodo de análisis se encuentra enmarcado por el tránsito de la cuota de género de 70/30 a la paridad (50/50). Para facilitar el manejo de la información, se hace un análisis por regiones: norte, centro y sur.³ Esto posibilita identificar si hay disparidades regionales en la presencia de presidentas en los municipios y contrastar los cambios y permanencias del padrón de alcaldesas en el tiempo y el espacio.

Este trabajo es fruto de una investigación más extensa. En el periodo de 2005 a 2017 se realizó una base de datos que contiene los nombres de cada presidenta municipal, periodo de gobierno y municipio gobernado.⁴ La principal fuente de información es el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), que se nutre con datos de los mismos municipios; no obstante, el INAFED no tiene datos desagregados por sexo ni información actualizada sobre el número de municipios y gobernantes; para llenar esos vacíos, se contactó a los municipios, se revisaron páginas oficiales de los gobiernos y se hicieron consultas en periódicos. El procesamiento estadístico se realizó privilegiando la variable sexo y mediante cruces de información con las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (Conapo) para analizar el total de habitantes por municipio.

¹ La reforma política de 2014 posibilitó que se accediera a candidaturas por esta vía.

² El periodo de análisis es extenso, abarca un total de 12 años, de 2005 a 2017; para facilitar el manejo de la información, se realizó un corte cada seis años.

³ En el cuadro 2 se enlistan las entidades que forman parte de cada región.

⁴ En el transcurso de esta investigación se consideró importante consignar el nombre de cada una de las alcaldesas que han gobernado municipios entre 2005 y 2017, y consignar la ubicación geográfica de esos municipios y el periodo de su administración; se recomienda consultar la siguiente liga: <<http://cieg.unam.mx/index.php/investigacion/>>.

Contexto

Los estudios sobre mujeres dentro del espacio legislativo y los gobiernos locales que se desarrollaron en México en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI documentaron la escasa presencia de las mujeres en diversos cargos. Como puede observarse en el cuadro 1, en 1995 había 12.5% de senadoras, pero la cifra crece para 2017; mientras que las diputadas en 1995 representaban 14.1% y para 2017 la cifra se incrementó a 42.4%, respecto a las diputadas de los congresos locales, en 2000 había 14.5% (Barrera, 2003) y en 2017 la cifra creció a 42 por ciento.

Cuadro 1. Legislativo federal y local 1995-2017

	1995	2000	2005	2010	2015	2017
Senadoras	12.5%	14.8%	24.4%	22.6%	37.5%	37.5%
Diputadas	14.1%	16.0%	24.9%	33.6%	42.4%	42.4%
Diputadas en congresos locales	S/D	14.5%	S/D	23.1%	38.3%	42.0%
S/D Sin dato. Fuentes: Barrera, 2003; Barrera y Cárdenas, 2016.						

Durante la década de 1990, los procesos de transición democrática en América Latina y en México generaban la expectativa de una mayor inclusión social; sin embargo, el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones se mantenía en niveles bajos (Güezmez, 2003). Las cuotas, que son el antecedente de la paridad de género, fueron utilizadas como una herramienta que permitió lograr un incremento de la presencia de las mujeres.

Según De Barbieri (2003) —que analiza las relaciones de género en la LVII legislatura de la Cámara de Diputados—, el aumento de la proporción de mujeres tenía como antecedente el hecho de que la sociedad mexicana había atravesado un proceso de 30 años de movilizaciones, propuestas y cambios con saldos coyunturales positivos y acumulados; de esta forma, las mujeres traspasaban el umbral de las minorías simbólicas y se empezaban a constituir como “minoría activa” (De Barbieri, 2003).

En México, el poder político se encuentra estratificado en niveles, y el ámbito legislativo ha tenido una tendencia más clara hacia la pluralidad de género, en comparación con los otros estratos, especialmente, como se ve en el cuadro 1, a partir de 2005. La situación es diferente en los ejecutivos locales; en este espacio el cambio parece ser mucho más lento. La paridad

en este nivel de gobierno se vive por algunos actores políticos varones desde la incomodidad, porque no se ha logrado sensibilizar a la sociedad en su conjunto de la importancia del ejercicio de los derechos político electorales de las mujeres; asimismo, se ha documentado que, entre más alto o escaso es el cargo, las posibilidades de las mujeres de alcanzar un lugar disminuyen (Caminotti *et al.*, 2018).

En cuanto al cargo de presidentas municipales, de acuerdo con Dalia Barrera (2003), en México, en 1986, había 69 presidentas municipales (2.9% del total).⁵ En 1989, la cifra disminuyó a 51 (2.1%), para incrementarse a 68 (2.8%) en 1993, 85 (3.6%) en 1995, y 88 (3.6%) en 1998, mientras que en el año 2000 se redujo a 85 (3.5%) (Barrera, 2003, p. 155). El movimiento feminista, junto con académicas y organismos internacionales, señalaron y cuestionaron la exclusión de las mujeres del poder político. El reclamo no se centró exclusivamente en hacer efectivo el derecho de las mujeres a acceder a puestos de elección, sino en problematizar la manera en que esa igualdad de derecho (formal) contemplada en la ley era una figura abstracta que no se traducía en una efectiva participación y representación política de las mujeres, es decir, en igualdad de hecho (sustantiva). La teoría política feminista contribuyó al análisis sobre cómo “la noción de diferencia cobra sentido al reconocer la diversidad como condición necesaria para producir igualdad efectiva en el ejercicio del poder público” (Cerva y Ansolabehere, 2009, p. 10).

Ante la escasa presencia femenina en los espacios de toma de decisiones, se estableció una serie de estrategias, conocidas como acciones afirmativas, que buscaron abordar la condición de género para garantizar una verdadera inclusión democrática. En la década de 1990 se empezó a discutir y a incorporar el sistema de cuotas; “entre 1991 y 2013, quince naciones latinoamericanas emplearon la estrategia de las cuotas” (Archenti y Tula, 2014, p. 49), medida que tuvo diferentes alcances, pero que en general resultó efectiva para la incorporación de mujeres, quienes a su vez incluyeron temáticas de género en la agenda legislativa y pública (Archenti y Tula, 2014).

En México también se emprendieron acciones institucionales que buscaban disminuir la brecha de género e incrementar la presencia de mujeres en las candidaturas. En 1993 se estableció en el Código Federal de Instituciones

⁵ Los porcentajes se obtienen considerando el número total de municipios que tenía el país para cada uno de los años reportados. La cifra no es fija ya que, por lo general, se siguen conformando y reconociendo oficialmente nuevos municipios en el país.

y Procedimientos Electorales (COFIPE) una recomendación en ese sentido para los partidos políticos. Tres años después, en 1996, como no se cumplía con la normatividad, se modificó el artículo 22 transitorio del COFIPE, el cual recomendaba que los partidos no tuvieran más de 70% de candidaturas del mismo sexo; no obstante, el carácter de recomendación no sancionaba a quien no la cumpliera. En 2002, se aprobó una cuota que se aplicaba a la lista de candidatos propietarios y de representación proporcional, la cual se debía integrar por segmentos de tres candidaturas, una de las cuales debía ser de distinto sexo. Asimismo, se incluyeron sanciones en caso de incumplimiento, entre ellas la imposibilidad de registrar candidaturas. A través de las cuotas se visibilizó “que el tratamiento igual para los desiguales no generaba igualdad sino desigualdad” (Cerva y Ansolabehere, 2009, p. 11), y que el género era un factor decisivo para el acceso al poder político.

Hacia 2008, la cuota de género se incrementó a 60/40, pero mantenía la excepción en las candidaturas de mayoría relativa como resultado de un proceso de elección democrático que estuviera contemplado en los estatutos de los partidos. El 30 de noviembre de 2011, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió una sentencia, identificada con el expediente SUP-JDC-12624/2011, que estableció los criterios para la integración de las listas de representación proporcional de los partidos políticos conocida como la sentencia “antijuanitas” (TEPJF, 2012).⁶

Las cuotas de género contribuyeron a un incremento de mujeres en las candidaturas; sin embargo, la democracia seguía en deuda con ellas que son, en promedio, más de la mitad de la población en los municipios de México.⁷ Así, para 2014 se realizó nuevamente una serie de reformas políticas a nivel federal: se modifica el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 232, 233 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se establece la paridad de

⁶ Se conoce como “juanitas” al caso en que ocho diputadas federales, electas por sufragio popular, presentaron en bloque solicitudes de licencia por tiempo indefinido, ya habiendo asumido el cargo (2009), para que sus suplentes —que en todos los casos eran varones— ocuparan sus diputaciones. El sustantivo “juanitas” es despectivo; culpabiliza a las mujeres de las estrategias partidistas de retención del poder y hace referencia al caso de Rafael Acosta, alias “Juanito”, quien ganó la elección de jefe delegacional en Iztapalapa y solicitó licencia para dejar su cargo a Clara Brugada, quien en 2009 no pudo ser candidata debido a una sentencia del TEPJF.

⁷ Solo cuatro entidades federativas (Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo y Sonora) tienen, en promedio, una población de más varones que mujeres (Censo, INEGI, 2010).

género para que las mujeres se encuentren representadas equitativamente en las candidaturas del legislativo federal.

México fue el décimo segundo país que incluyó en su legislación la paridad en cargos de elección popular; el primero fue Francia en 2000, seguido de Bélgica en 2002, España en 2007; Ecuador en 2008, Bolivia y Costa Rica en 2009, Nicaragua, Kenia y Senegal en 2010, Túnez en 2011 y Honduras en 2012. Estos cambios legales, que aún no se extienden por todo el mundo, representan el triunfo de la lucha de los movimientos feministas y de mujeres. Desde finales del siglo XX, las voces de las académicas señalaban la importancia de la paridad y aseguraban que solo la participación femenina en la arena política posibilita la existencia de la democracia (Fernández, 1999).

En la I Cumbre Europea “Mujeres en el poder”, celebrada en Atenas en 1992, se reconoció que había un balance negativo en la participación de las mujeres en el poder y comenzó a hablarse de la paridad a partir de una problematización de la sobrerrepresentación de los hombres en el poder (Valcárcel, 1997). La democracia paritaria postula la necesidad de un reparto equilibrado del poder en una sociedad en que las mujeres constituyen más de 50% de la población. Aunque no solo se busca un incremento cuantitativo, sino una representación sustantiva, efectiva, a partir de la cual se favorezcan los intereses del grupo al que se representa (Medina, 2010; Peña, 2005).

En México, la reforma por la paridad de género se fue armonizando gradualmente en las constituciones estatales por la progresividad de la ley, aunque hubo resistencias e impugnaciones promovidas por diferentes instituciones políticas; dichas impugnaciones son indicadores clave de que aún queda mucho por hacer para que se transforme la cultura política imperante, en la que persisten la oposición y el bloqueo por parte de diferentes actores para evitar que las mujeres accedan a y ejerzan el poder. Pese a estos factores, la paridad de género es ahora un derecho político, incorporado en el marco jurídico nacional y estatal, como resultado de la incorporación de fundamentaciones ideológico-políticas que dan cuenta de la desigualdad de

⁸ De acuerdo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en 2017 todas las constituciones locales incluyen la paridad para las candidaturas de las diputaciones, con excepción de Veracruz, que se refiere la paridad solo en su ley electoral. Sin embargo, “prevalece la ausencia de regulación sobre la paridad en los ayuntamientos, particularmente en lo que corresponde a la paridad horizontal, lo cual guarda relación con el avance lento que han tenido las mujeres en la ocupación de presidencias municipales” (CNDH, 2017, p. 55). Asimismo, la mayoría (87.5%) de las constituciones

género.⁸ El impacto cuantitativo de la paridad se aprecia a partir del proceso electoral de 2015, especialmente, en la Cámara de Diputados, con 42% de diputadas, mientras que en los gobiernos locales se generó un incremento de poco más de 50% de presidentas municipales, respecto a las cifras de 2013 (véase el cuadro 1).⁹

Los gobiernos locales

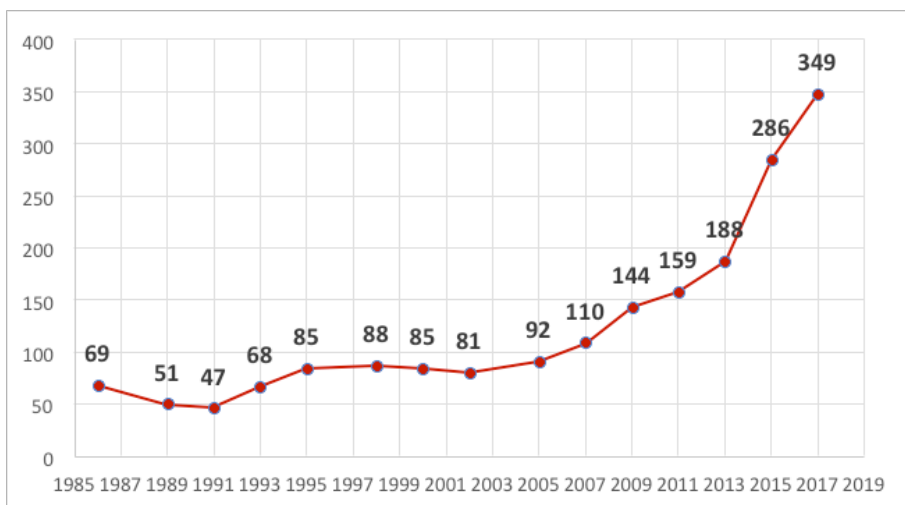
Desde la academia se han llevado a cabo análisis sobre la presencia de mujeres en las presidencias municipales. Destacan los de Dalia Barrera (2003), quien plantea las “paradojas del difícil acceso de las mujeres al poder local”, en cuanto que, a pesar de que este nivel de gobierno se constituye en el referente inmediato de la vida cotidiana de las mujeres —porque aquí inician sus luchas en pro de mejores condiciones de vida para las familias y realizan una serie de gestiones para lograrlo—, parece “muy lejano como alternativa de incidencia en la toma de decisiones en asuntos que les afectan directa y cotidianamente, en su desempeño como madres-esposas, ciudadanas y trabajadoras” (Barrera, 2003, pp. 152-153).

En términos generales, se carece de información sistemática que dé cuenta de los municipios que han sido gobernados por mujeres, especialmente antes de 2002. De acuerdo con la información obtenida para esta investigación, se identificó que, a partir de 2005, hay un crecimiento sostenido del número de presidentas municipales; se observa que de 2013 a 2015, la cifra crece 52.12%, y este periodo se enmarca en la entrada en vigor del principio de paridad de género aprobado en 2014 (véase la gráfica 1).

locales incluye la paridad vertical en ayuntamientos, y la totalidad, en las leyes locales en materia electoral; mientras que la paridad horizontal en ayuntamientos solo es considerada en 34.3% de las constituciones locales y en 68.7% de las leyes locales en materia electoral.

⁹ Este 42% es superior a la proporción (30%) que Drude Dahlerup (1993) considera fundamental para que las mujeres constituyan una masa crítica y de esta forma tengan una incidencia efectiva en la agenda de género. Sin embargo, pocas diputadas estuvieron comprometidas con la agenda de género, es decir, no se integraron como una masa crítica con incidencia que imprimiera una huella de género legislativa; por el contrario, esta legislatura modificó la Ley General de Salud y dio entrada a la objeción de conciencia del personal médico, lo que posibilita rechazar servicios como el aborto. Asimismo, desde la Comisión de Igualdad de Género, se bloqueó la posibilidad de aprobar y tipificar la violencia política contra las mujeres.

Gráfica 1. Número de presidentas municipales (1986-2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de Barrera, 2003; Barrera y Aguirre, 2003; INAFED, 2017.

Si bien hay un aumento de la presencia femenina en lo local, los varones siguen presidiendo la mayor parte de los municipios del país. Esto se debe a una serie de obstáculos que oponen los partidos políticos, así como a vacíos legales que dificultan que los organismos públicos locales (OPLES) hagan efectiva la dimensión de género (Cedillo, 2016).¹⁰ Dentro de los partidos políticos se identifica lo que algunas autoras denominan estrategias minimalistas (Archenti y Tula, 2014; Palma, 2017), que implican aprovecharse de los resquicios legales y postular a mujeres en espacios (alcaldías o distritos) con pocas posibilidades de triunfo; esto las coloca en situación de desventaja en la competencia electoral frente a sus pares (Cedillo, 2016; Palma y Cerva, 2014). Para evitar este tipo de apuesta y maximizar los fines del principio de paridad, los OPLES establecieron bloques de competitividad, tomando como parámetro los resultados electorales en elecciones previas; de esta forma, las mujeres podrían que ser postuladas en espacios con “mayores”, “intermedias” y “menores” posibilidades de triunfo. Sin embargo, estos bloques

¹⁰ Esto se refiere a “la falta de sanciones en caso de incumplimiento y mecanismos de monitoreo de estas leyes, así como la interpretación desfavorable hacia las mujeres de dichas leyes por las autoridades judiciales o electorales” (CIDH, citada por Cedillo, 2016, p. 188).

han sido impugnados por los partidos con el argumento de que violan su autonomía para decidir dónde hacer postulaciones.¹¹

Por otro lado, cuando los OPLES devuelven a los partidos las listas por incumplir con la paridad, los varones se sienten subyugados porque lo viven como una imposición y no cuentan con herramientas que les permitan comprender que las mujeres tienen derechos políticos; de forma consciente o inconsciente, desarrollan mecanismos de defensa que se convierten en la práctica en obstáculos para las candidaturas de mujeres. Hay una amplia gama de estas manifestaciones, como la oposición al registro de precandidatas que habían realizado precampaña;¹² la promoción de coaliciones para manipular la asignación en los bloques de competitividad; y cuando es inevitable el registro de una candidata mujer, anteponen el registro de parientes de los candidatos “afectados”, lo que perpetúa lo que Margarita Dalton (2012) denomina la genealogía política;¹³ el abandono de su partido para ser postulados por otro; las campañas contra las candidatas, o la negativa a participar en las campañas de las candidatas y la retención de los recursos destinados a estos fines.

Es importante mencionar que, si bien hay presidentas municipales que acceden al puesto mediante estrategias de retención del poder del marido o de los varones de la élite, también hay casos en los que ellas, desde los espacios que ocupan —entre los que destaca la presidencia del DIF—, desarrollan interés por apoyar a sus comunidades y en ocasiones estas mismas les reconocen su trabajo y construyen redes de apoyo para sus candidaturas.

¹¹ Para el proceso 2017-2018, los OPLES de Durango y Quintana Roo no tenían prevista ninguna disposición normativa respecto de la verificación de la paridad, y en otras entidades, estaban aprobando criterios o reglamentos donde se señalaba cuáles eran los elementos mínimos de paridad (INE, 2018).

¹² En el trabajo etnográfico que realicé durante 2017 y 2018, identifiqué, mediante testimonios de candidatas a espacios locales, que durante el proceso electoral, en su partido les traspapelaban o hacían perdedizos sus documentos oficiales; en algunos casos, les cobraban importantes sumas de dinero por la precandidatura, lo cual no garantizaba su registro, porque les aplicaban exámenes de conocimientos que no siempre aprobaban; hubo quien relató que la comisionaron para asistir a un evento en la capital del país y, aprovechando su ausencia, su partido la excluyó de la lista y realizó el registro de las candidaturas ante el OPLES. Otro testimonio indicó que, durante la entrega de constancias electorales a las candidatas electas, la gente felicitaba a los varones que las acompañaban; incluso, eran ellos quienes se tomaban la foto con la constancia. Este testimonio coincide con lo publicado por De los Santos (2016) de CIMAC. Para más información, véase <<https://www.cimacnoticias.com.mx/node/73291>>.

¹³ Margarita Dalton identifica que varias de las presidentas municipales de Oaxaca provienen de familias de políticos; a partir de ello conceptualiza “una genealogía de participación política en sus casas” (Dalton, 2012, p. 178).

Para lo único que yo estaba dedicada era para mi hogar y para vivir para mis hijos. Cuando él [su marido] ganó la presidencia municipal [...], al principio no me gustaba, pero cuando ya me metí a ser presidenta del DIF, empecé a hacer la labor y la verdad me gustó mucho el trabajo que realmente se hace, me involucré en la política, trataba de ayudar a los grupos, a la gente, siempre con esa convicción de que no quedará mal [el marido]. Y cuando se vienen nuevamente las elecciones, todo mundo me reconocía, menos yo misma. La gente me buscó y me dijo que por favor me lanzara para candidata; y yo decía no, pues él era súper celoso, no permitía que me tocarán ni que se acercara nadie, yo tenía que estar a las tres de la tarde en mi casa antes de que cualquier cosa pasara. Entonces, cuando yo tenía que salir, no podía tardarme para nada, porque si no, me daban en mi madre, perdón.

Rafael Cedillo (2016) documenta otra mirada de la genealogía política y señala que, en las elecciones municipales del Estado de México en 2015, solo se obligó a los partidos a cumplir con la paridad de género de forma vertical, pero no horizontal. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió que la obligatoriedad se tendría que aplicar hasta el siguiente proceso. En las elecciones municipales de Tabasco, ni el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ni el Partido de la Revolución Democrática (PRD) respetaron la paridad de género horizontal, solo la vertical; sin embargo, por orden del TEPJF, ambos partidos tuvieron que sustituir candidaturas para cumplir con la paridad horizontal y “respondieron con el nepotismo para cumplir formalmente con la paridad de género [...]: de las ocho mujeres que reemplazaron a candidatos impugnados, seis eran esposas de éstos, una hija del presidente municipal en funciones, y una más hermana del candidato” (Cedillo, 2016, p. 192). De la misma forma, en Querétaro, en 2015, cuando el TEPJF regresó las listas al PRI y al Partido Acción Nacional (PAN) para que incluyeran la paridad, sustituyeron a ocho varones por ocho mujeres, pero una de ellas era la hermana y siete las esposas de los candidatos originalmente propuestos. También se ha detectado que, aun cuando logran ser postuladas a la alcaldía mujeres con arraigo y capital político, se les presiona de diversas formas —las cuales pueden constituir elementos de violencia política contra las mujeres— para que renuncien ya sea en el marco del proceso electoral o en el ejercicio del cargo.¹⁴ Asimismo, en algunos casos, son ellas quienes oficialmente ostentan el cargo de presidentas municipales, ya que recibieron por parte de la autoridad electoral su constancia de mayoría y firman documentos

¹⁴ En Chiapas, en el transcurso de 2016, Rosa Pérez y María Gloria Sánchez, a raíz de diversas situaciones de violencia política, fueron obligadas a renunciar a sus cargos de presidentas municipales; sin embargo, ambas interpusieron juicios y la Sala Superior del Tribunal revocó en ambos casos la solicitud de renuncia y ordenó su restitución (TEPJF, 2017).

oficiales, pero no toman decisiones y son los varones que las propusieron para simular oficialmente la candidatura de género quienes ejercen realmente el poder; ellos incluso ocupan las oficinas de las presidencias municipales.¹⁵ En este contexto, Ana Gúezmez señala:

Las mujeres a veces pueden ganarse el acceso al círculo interior del poder, pero el precio de entrada puede incluir la pérdida de su autonomía e integridad. Aun cuando pueden acceder a esas esferas sin participar directamente en actividades corruptas, las mujeres corren el riesgo de la culpa por asociación (Gúezmez, 2003, p. 19).

Distribución porcentual de las presidentas municipales, 2005-2017

Para conocer mejor la distribución porcentual de las presidentas municipales se hace una revisión de tres periodos (2005, 2011 y 2017) que nos brindan un panorama de la presencia femenina en el ejecutivo local. Los cortes muestran una imagen del mosaico heterogéneo que en cada momento presentan los municipios (Barrera, 2015), donde las cifras van cambiando en función del calendario electoral. Durante el periodo a revisar, normativamente se transita de las cuotas a la paridad. Asimismo, se hace un análisis por regiones (norte, centro y sur) que permite contrastar los resultados para cada una de ellas y ver en números y porcentajes la representación de mujeres en presidencias municipales.

De 2005 a 2011, la cantidad de presidentas municipales pasó de 92 a 163, lo que equivale a un incremento de 77%; de 2011 a 2017, la cifra creció hasta llegar a 349; es decir, en estos seis años hubo un incremento de 114%. En conjunto, de 2005 a 2017 hubo un incremento de 257 presidentas municipales, lo cual representa 279 por ciento.

Ahora bien, no obstante el incremento de la presencia de las mujeres en los ejecutivos locales, las 349 presidentas municipales que en 2017 había en el país representan apenas 14.2% de un total de 2,457 municipios. Es decir, en las presidencias municipales, los varones siguen siendo una abrumadora mayoría: por cada seis hombres hay solo una mujer.

¹⁵ Algunas informantes mencionaron que, en ocasiones, en las reuniones institucionales convocadas por las autoridades estatales en la capital, varias de las alcaldesas se quedan afuera esperando que los varones terminen la junta a la que ellas no entran.

Cuadro 2. Presidentas y presidentas municipales por región (2005-2017)

Entidad federativa	2005				2011				2017			
	Total de municipios	Presidentas municipales	% de presidentas municipales	% de presidentas	Total de municipios	Presidentas municipales	% de presidentas municipales	% de presidentas	Total de municipios	Presidentas municipales	% de presidentas municipales	% de presidentas
	2454	2362	92	3.75	2456	2297	159	6.47	2457	2108	349	14.20
	Región norte				Región norte				Región norte			
Subtotal	338	328	10	2.96	338	318	20	5.92	338	263	76	22.49
Baja California	5	5	0	0.00	5	3	2	40.00	5	3	2	40.00
Baja California Sur	5	5	0	0.00	5	5	0	0.00	5	3	2	40.00
Coahuila	38	38	0	0.00	38	36	2	5.26	38	37	1	2.63
Chihuahua	67	63	4	5.97	67	65	2	2.99	67	44	23	34.33
Durango	39	38	1	2.56	39	37	2	5.13	39	27	12	30.77
Nuevo León	51	49	2	3.92	51	47	4	7.84	51	47	4	7.84
Sinaloa	18	17	1	5.56	18	17	1	5.56	18	13	5	27.78
Sonora	72	71	1	1.39	72	67	4	6.94	72	62	10	13.89
Tamaulipas	43	42	1	2.33	43	41	2	4.65	43	26	17	39.53
	Región centro				Región centro				Región centro			
Subtotal	683	649	34	4.98	684	641	43	6.29	684	596	88	12.87
Aguascalientes	11	11	0	0.00	11	10	1	9.09	11	8	3	27.27
Ciudad de México	16	11	5	31.25	16	15	1	6.25	16	12	4	25.00
Colima	10	10	0	0.00	10	9	1	10.00	10	8	2	20.00
Guanajuato	46	46	0	0.00	46	40	6	13.04	46	44	2	4.35
Hidalgo	84	82	2	2.38	84	81	3	3.57	84	67	17	20.24
Jalisco	124	118	6	4.84	125	117	8	6.40	125	120	5	4.00
México	125	115	10	8.00	125	115	10	8.00	125	104	21	16.80
Michoacán	113	110	3	2.65	113	110	3	2.65	113	109	4	3.54
Nayarit	20	18	2	10.00	20	19	1	5.00	20	20	2	10.00
Queretaro	18	17	1	5.56	18	17	1	5.56	18	18	9	50.00
San Luis Potosí	58	55	3	5.17	58	53	5	8.62	58	55	3	5.17
Zacatecas	58	56	2	3.45	58	55	3	5.17	58	42	16	27.59
	Región sur				Región sur				Región sur			
Subtotal	1433	1385	48	3.35	1434	1338	96	6.69	1435	1250	185	12.89
Campeche	11	10	1	9.09	11	10	0	9.09	11	11	0	0.00
Chiapas	118	113	5	4.24	118	112	6	5.08	118	85	33	27.97
Guerrero	81	80	1	1.23	81	78	3	3.70	81	61	20	24.69
Morelos	33	32	1	3.03	33	33	0	0.00	33	26	7	21.21
Oaxaca	570	562	8	1.40	570	554	16	2.81	570	511	59	10.35
Puebla	217	210	7	3.23	217	200	17	7.83	217	203	14	6.45
Quintana Roo	8	6	2	25.00	9	6	3	33.33	9	5	50.00	
Tlaxcala	17	17	0	0.00	17	17	0	0.00	17	11	6	35.29
Veracruz	60	53	7	11.67	60	46	14	23.33	60	53	7	11.67
Yucatán	212	199	13	6.13	212	191	21	9.91	212	186	26	12.26
Yucatán	106	103	3	2.83	106	91	15	14.15	106	98	8	7.55

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INAFED, 2017.

La revisión por regiones permite hacer un análisis más detallado de la información; de esta forma podemos observar que, en la región norte, entre 2005 y 2011 se pasó de 10 a 20 presidentas municipales, es decir, hubo un incremento de 100% en seis años. De 2011 a 2017, se pasó de 20 a 76 presidentas municipales, es decir, hubo un incremento de 56, que representa 280%. En total, de 2005 a 2017 hubo un incremento de 66 presidentas municipales, lo que representa 660 por ciento.

En la región centro, en 2005 había 34 presidentas municipales que para 2011 pasaron a ser 43, es decir, en seis años hubo nueve más, lo que representa un incremento de 26%. De 2011 a 2017 se pasó de 43 a 88, es decir, hubo un incremento de 45 (104%). En total, de 2005 a 2017, se pasó de 34 a 88 presidentas municipales a 88, esto es, 54 más, lo que representa un incremento de 158 por ciento.

En la región sur, de 2005 a 2011 se pasó de 48 a 96 presidentas municipales, es decir, en seis años hubo 48 más, lo que representa un incremento de 100%. En el periodo siguiente se pasó de 96 en 2011 a 185 en 2017 presidentas municipales, es decir, 89 más (92.7%). En total, de 2005 a 2017 se pasó de 48 a 185 presidentas municipales, esto es 137 más, que representa un incremento de 285 por ciento.

De lo anterior se pueden destacar dos datos sobresalientes: la región que tiene el mayor crecimiento en la cantidad de presidentas municipales es la sur (la cual concentra el mayor número de municipios: 1,435), con 137 presidentas más en 12 años. La región que tuvo el mayor crecimiento porcentual es la norte, con 660%: pasó de 10 presidentas municipales en 2005 a 76 en 2017.

La comparación por regiones también nos permite destacar que en el norte es donde hay una representación femenil más alta: en 2017, 22.49% de las 338 presidencias municipales estaban ocupadas por mujeres —cifra muy contrastante con el total nacional de 14.2%—, mientras que en el centro y en el sur, las proporciones no llegaron a 13% (12.87% en el centro, que tiene un total de 684 municipios, y 12.89% en el sur).

Las cifras nos permiten identificar incrementos y en algunos casos descensos. En incrementos, en la región norte destacan Chihuahua y Tamaulipas; la primera pasa de cuatro a 23 presidentas municipales entre 2005 y 2017 (475%). Por su parte, Tamaulipas pasa de una a 17 presidentas municipales entre 2005 y 2017 (1,600%). Las dos Baja Californias pasaron de no tener presidentas municipales en 2005 a tener dos en 2017; en estas entidades hay un total de cinco presidencias municipales, lo que significa que la representación de las mujeres llegó a 40 por ciento.

A pesar del principio de la paridad de género, en Coahuila y Nuevo León las presidentas municipales tienen un mínimo porcentaje de representación. En la primera entidad solo uno de 38 municipios es gobernado por una mujer en 2017 (2.6%). Además, esta cifra marca una disminución respecto de la anterior, de dos presidentas municipales (5.2%) en 2011. Mientras que en Nuevo León, de 51 presidencias municipales, solo cuatro son gobernadas por mujeres (7.8%). Esta cifra es idéntica a la de 2011.

En la región centro, crecieron Hidalgo y Zacatecas. La primera entidad pasó de dos a 17 presidentas municipales (750%), mientras que Zacatecas pasó de dos a 16 entre 2005 y 2017 (700% de incremento). En esa misma región hay entidades federativas que tienen un mínimo porcentaje de representación femenina; en Guanajuato, de 46 presidencias municipales solo dos son gobernadas por mujeres en 2017 (4.35% del total del estado). Estos datos representan una disminución con los de 2011, en que había seis presidentas municipales (13% del total de la entidad). Por su parte, en 2017 Jalisco tiene cinco presidentas municipales de un total de 125 (4% del total), cifra menor a la de 2011, que era de ocho (6.4% del total).

Michoacán y San Luis Potosí, en 2017, tienen una representación de 3.5% y 5.1%. En contraste, Querétaro, con un total de 18 presidencias municipales, pasó de tener una presidenta municipal (5.56%) en 2005, a la paridad (50%) en 2017 (nueve presidentas municipales). Es la única entidad federativa de la región centro que ha logrado esto.

En la región sur, crecieron Chiapas, Guerrero y Tabasco. La primera entidad pasó de cinco a 33 presidentas entre 2005 y 2017, lo que representa un incremento de 560%. Guerrero pasó de una a 20 (un incremento de 1,900%). Tabasco pasó de no tener ninguna presidenta municipal en 2005 ni en 2011 a tener seis en 2017.

Puebla y Yucatán tienen un bajo porcentaje de alcaldesas; en la primera entidad, solo 14 de 217 presidencias municipales son gobernadas por mujeres en 2017 (6.4%). Además, la cifra disminuye en 2017 con respecto a 2011, en que gobernaban 17 (7.8% del total). En Yucatán, solo ocho de 106 municipios se encuentran gobernados por mujeres en 2017 (7.5% del total); esta cifra es menor a la de 2011, donde 15 mujeres gobernaban municipios (14.1% del total).

En la región sur hay dos entidades contrastantes, una es Campeche, actualmente la única donde ninguna mujer gobierna; en cambio, en Quintana Roo de diez presidencias municipales, cinco son gobernadas por alcaldesas;

esta entidad pasó de dos presidentas municipales en 2005 a cinco en 2017 y es la única entidad federativa paritaria en la región sur.

El principio de la paridad ha posibilitado que por primera vez haya entidades con 50% de presidentas municipales, situación nunca antes vista en la historia político-administrativa del país. El cuadro 2 recoge información para cada una de las entidades federativas a lo largo de 12 años; sin duda, es fundamental seguir realizando análisis cuantitativos de forma sistemática de la presencia femenina en las alcaldías, para identificar si hay retrocesos o si las modificaciones legales que buscan una paritaria presencia femenina están teniendo resultados positivos en todos los municipios del país. Sin embargo, cabe mencionar que la presencia femenina habla de una representación descriptiva, la cual permite cuantificar, pero el reto es generar mecanismos que permitan transitar a una representación sustantiva, entendida como la influencia efectiva en las decisiones, que además sean significativas y representativas de los intereses y necesidades de la sociedad y en especial de los grupos a los cuales se aplica la política pública (Massolo, 2008; Pacheco, 2007).

Características de los municipios gobernados por mujeres (2005-2017)

En 2005 había 92 presidentas municipales en el país que gobernaban a 7.54% de la población total del país; hacia 2011, había 159 alcaldesas, quienes gobernaban a 13.1% de la población total del país. En 2017, 349 mujeres gobernaban 14.2% de los municipios de México, que contenían a 15.4% de la población.¹⁶ En estos 12 años, el número de alcaldesas se ha incrementado significativamente; ¿pero qué tipo de municipios gobiernan? En principio se debe mencionar que 61.7% de los municipios del país tiene menos de 20,000 habitantes; 35% tiene entre 20,000 y 299,999 habitantes; solo 3.2% tiene más de 300,000 habitantes. Si analizamos cada uno de estos tres rubros, 61% de los municipios que gobiernan varones tiene menos de 20,000 habitantes; mientras que 66.5% de los municipios que gobiernan mujeres tiene esta característica. En la categoría de entre 20,000 y 299,999 habitantes hay 36% de

¹⁶ Estos datos son el porcentaje de la suma de la población de los municipios que gobernaban las mujeres en 2005, 2011 y 2017, respecto al total de la población del país. Los datos de la población se recuperan del Censo de Población 2005, 2010 del INEGI y de 2015 de la Encuesta Intercensal del INEGI.

los municipios gobernados por varones y 28.9% gobernados por mujeres. Finalmente, 3% de los municipios de 300,000 y más habitantes está gobernado por varones y 4.6% por mujeres.

En 2003, las capitales de Yucatán y de Chiapas estaban gobernadas por mujeres (Barrera y Aguirre, 2003, p. 107); en 2005, solo una presidenta municipal gobernaba una capital en el país: Hermosillo. La cifra crece considerablemente en 2011, en que siete de las 32 capitales estaban presididas por mujeres: Aguascalientes, La Paz —en este municipio gobernaron dos presidentas municipales en 2011—, Toluca, Puebla, Tlaxcala, Xalapa y Mérida; mientras que, en 2017, se encontraban gobernando seis capitales: Aguascalientes, Chihuahua, Pachuca, Reynosa, Tlaxcala y Zacatecas. De forma que se pasó de dos alcaldesas en capitales en 2003 a seis en 2017. En 2017, 30 capitales son gobernadas por varones. Gobernar una capital —a diferencia, por ejemplo, de un municipio rural con alta marginación— posibilita una mayor cobertura en medios de comunicación, mayor gasto público, crecimiento de capital y trayectoria política; y favorece una candidatura a la gubernatura, al congreso local o al Congreso de la Unión. Debe mencionarse también que el número de habitantes es un indicador fundamental, entre otros factores, para la asignación de recursos gubernamentales. Cuando se llega al gobierno de municipios con baja población, hace falta recurrir a diferentes instancias gubernamentales y actores políticos en búsqueda de recursos extraordinarios que posibiliten implementar políticas públicas para la demarcación, y en ocasiones, incluso para el pago de la nómina del personal del cabildo; pero si no hay oficio político por parte de quienes tienen la facultad de designación del presupuesto, y si se anteponen diferencias partidistas, la búsqueda de financiamiento puede resultar poco fructífera.

Dos presidentas municipales consultadas al respecto¹⁷ señalaron que la búsqueda de recursos es un gran problema, porque el presupuesto asignado desde la federación se encuentra mayoritariamente etiquetado para seguridad y obras públicas; así que, para allegarse mayores ingresos para pagar energía eléctrica y realizar las actividades propias del gobierno, se debe re-

¹⁷ Por razones de seguridad, me reservo los nombres de mis informantes; he protegido la confidencialidad de la información por el incremento de la violencia política. Con todas mis informantes he firmado una carta de consentimiento informado en la que me comprometo a proteger sus identidades. Información obtenida en una entrevista el 22 de junio y en consulta sobre el presupuesto el 21 de julio de 2018.

currir al “influyentismo político”. Ellas relatan que los funcionarios estatales y federales (mayoritariamente varones) suelen no recibirlas ni respetar su jerarquía; además, en el marco de una cultura patrimonialista y clientelar, los funcionarios buscan intercambios ya sea a través de votos o de un pago (irregular) por tramitar expedientes.¹⁸ A lo anterior se suma que los recursos asignados a sus municipios no son suficientes o les falta experiencia para la elaboración de proyectos competitivos que posibiliten ingresos adicionales por parte de dependencias de gobierno u otras instituciones. Tampoco es sencilla la recaudación de recursos propios, ya que la gente carece de una cultura del pago de impuestos (agua, predial, etcétera). De esta forma, gobernar un municipio con poco presupuesto puede ser interpretado por la ciudadanía como falta de capacidad para ejercer el cargo, lo cual, de acuerdo a las palabras de una expresidenta municipal, es aprovechado por los adversarios varones para decir que las mujeres no saben gobernar.

Los presidentes varones de municipios pequeños y marginales se enfrentan en general a los mismos problemas para incrementar el financiamiento público, pero su experiencia y redes políticas desarrolladas a través de los años les dan ventajas relativas respecto de las mujeres. Algunas de ellas, especialmente las que no pertenecen a la elite gobernante, carecen de vinculación con redes empresariales, gremiales y partidistas para acceder a alternativas de financiamiento de la actividad política (Güezmes, 2003, p. 19). Situación que puede agravarse si son indígenas o si tienen alguna discapacidad; es decir, este tipo de fenómenos debe analizarse interseccionalmente. El siguiente testimonio —obtenido durante una entrevista sobre presupuesto con una alcaldesa en funciones— habla de los obstáculos que pueden enfrentar las mujeres para la obtención de recursos:

Las mujeres tenemos toda la capacidad para gobernar y hemos comprobado que podemos administrar mejor los recursos, porque conocemos la necesidad de los hogares y por eso estamos aquí haciendo cambios y haciendo un alto a la corrupción. Las mujeres definitivamente enfrentan más obstáculos para obtener recursos, porque al gobierno y las dependencias solo les importa dar recursos a las ciudades donde obtengan mejores beneficios, y sus tajadas; a los pueblos marginados no los atienden porque saben que no van a tener ningún beneficio a cambio.

¹⁸ En ese sentido, los municipios poco poblados resultan poco redituables.

En cuanto a la rendición de cuentas, en ocasiones la sociedad está tan cansada de la falta de transparencia que, a partir de la construcción de idea esencialista de las mujeres, votan por ellas, porque creen que son más honestas y no se van a prestar a corruptelas (Güezmes, 2003, p. 19). Una presidenta municipal, en entrevista telefónica, señala que no ha sido sencillo para ella ejercer el cargo, pero que está tranquila con las auditorías que le hagan a su administración.

Yo creo que las mujeres sí tenemos un poquito más de precaución, no como quiera te sueltan el dinero así nada más porque sí. En ese aspecto sí hay un poco de diferencia, han ido personas a hacer investigaciones y alguien me decía: "Qué bueno, porque su gente tiene buenas referencias de usted, o sea tienen más apoyo de usted en los años anteriores". Entonces en ese aspecto yo les decía mis compañeros en el cabildo que, mientras estemos manejando honestamente, con transparencia, los recursos, yo creo que no tenemos por qué temer de nada.

Partidos políticos por los que acceden al cargo las presidentas municipales

Las presidentas municipales no siempre llegan al cargo por elección; en ocasiones gobiernan interinamente, por ejemplo, cuando la persona que ocupaba la titularidad solicita licencia (temporal o definitiva) o fallece y se tiene que hacer la sustitución. Cuando sí hay elección, es posible identificar los partidos políticos por los cuales se logra el triunfo. Un dato importante es que, gracias a la reforma política de 2014, por primera vez hubo en el país postulaciones por la vía independiente. De esta forma, en 2016, entre los diez candidatos independientes que lograron el triunfo en las presidencias municipales del país, una era mujer. Las candidaturas independientes se enfrentan con muchas dificultades, primero para obtener ese estatus y luego para hacer campaña, ya que reciben muy poco dinero, en comparación con el que se asigna a los partidos políticos, y les cuesta trabajo hacerse de financiamiento.

Para este trabajo se cuenta exclusivamente con datos de los partidos que postularon a mujeres en 2002, toda vez que no hay información sistemática al respecto. De acuerdo con Dalia Barrera e Irma Aguirre (2003), en su mayoría, las presidentas municipales llegaron al cargo por el PRI (56.8%), seguido del PAN (17.3%), Usos y Costumbres (8.6%), PRD (7.4%), coalición (7.4%), y otros (2.5%). Mientras que para 2017, las coaliciones de diversos partidos representaron la principal forma de acceso a las presidencias municipales: 122 mujeres llegaron al cargo por esta vía. El PRI es el partido que más pre-

sidentas municipales tiene (85), seguido del PAN (52), el PRD tiene 24, por Sistemas Normativos Indígenas llegaron 24, por otros partidos locales 18, mientras que por el Verde Ecologista, 13; por el Movimiento Ciudadano, seis, y por Morena cuatro alcaldesas y una independiente (INAFED, 2017).

En 2017, otros partidos obtuvieron registro nacional —como Morena—, además de partidos locales en diferentes entidades federativas. De forma que hubo mayor diversidad y pluralidad partidista en comparación con 2002; se puede decir, con base en la información obtenida, que nuestro país vive importantes avances en pluralidad política; sin embargo, la principal forma de acceder a un cargo de toma de decisiones sigue siendo a través de los partidos políticos, y estos “siguen siendo organizaciones dominadas por varones dispuestos a permitir el acceso de las mujeres hasta el punto en que sus hegemonías no sean cuestionadas” (De Barbieri, 2003, p. 290).

La pluralidad política es una característica que se observa en los gobiernos locales, que van dejando atrás el predominio partidario, donde la rotación no ocurre en la práctica, ya que un mismo partido o los integrantes de la elite política se las arreglan para eternizarse en el poder. La candidata independiente y muchas de las mujeres postuladas por partidos políticos que llegaron al cargo por primera vez en los últimos años se enfrentaron al PRI y a elites de poder que siempre ganaban las elecciones. En interacciones diversas, propiciadas en foros, talleres, entrevistas, cuestionarios e incluso con información de terceras personas, he identificado que, en ocasiones, ellas acceden a los cargos desconociendo los códigos masculinos del ejercicio del poder, por ejemplo, los acuerdos políticos en cantinas, centros nocturnos o fiestas importantes de la comunidad. Alguna se sorprendió cuando le llegó la factura de una cantina y se le dijo que la presidencia siempre cubría ese gasto. Otros testimonios reportan el consumo de bebidas en las sesiones del cabildo o la existencia de solo un sanitario, destinado al uso de los varones, en las instalaciones de gobierno. En algunos casos, las presidentas carecen de capacitación sobre la gestión municipal y sobre la forma de allegarse recursos adicionales a través de empresas y organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los retos pendientes para las mujeres es transitar de la representación formal a efectivamente romper el monopolio del poder masculino, asumir una representación sustantiva y realmente ejercer el poder y construir una agenda pública. Sin embargo, se requiere reconstruir el poder, ya que el que actualmente existe es elitista, clasista y dominado por varones:

las mujeres como género, no como individuos, quedan excluidas del poder por definición. No es fácil hacer encajar a las mujeres en una estructura que, de entrada, está codificada como masculina: lo que hay que hacer es cambiar la estructura. Y eso significa que hay que considerar el poder de forma distinta; significa separarlo del prestigio público; significa pensar de forma colaborativa, en el poder de los seguidores y no solo de los líderes; significa, sobre todo, pensar en el poder como atributo o incluso como verbo (empoderar), no como una propiedad (Beard, 2018, p. 88).

Consideraciones finales

El principio de paridad de género consagrado en las leyes ha posibilitado un incremento en la cantidad de mujeres que gobiernan municipios en México; sería deseable que, seguido de este aumento formal, se genere un cambio cualitativo y se revierta la cultura dominante, en la que impera una visión masculina. En 2003, Ana Güzmes planteaba que la representación numérica en los espacios de toma de decisiones no hace la diferencia si no se acompaña de una toma de conciencia respecto al compromiso de elaborar una agenda de género. Sin embargo, la responsabilidad de la construcción de una agenda pública de igualdad de género no debe recaer exclusivamente en las mujeres, sino que debe ser una política de estado y una responsabilidad de todas las personas gobernantes.

La ampliación de la democracia y la ciudadanía debe acompañarse de la construcción de las mujeres como un actor con capacidad de intervención social y efectiva negociación política (Cobo, 2002). También implica su participación activa en la construcción de la agenda política nacional, estatal y local, así como en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, programas y proyectos de los diferentes niveles de gobierno (Medina, 2010).

Las transformaciones institucionales y legales aún no logran debilitar lo suficiente el sistema de dominación masculina y persisten resistencias para que más mujeres lleguen a los espacios de toma de decisiones en los ejecutivos locales; la paridad la han vivido muchos varones como avasallamiento y no se han generado mecanismos efectivos para que ellos entiendan que las mujeres son sujetos de derechos políticos; por eso ponen obstáculos a las mujeres que se manifiestan en diferentes modalidades, como la reserva de candidaturas femeninas en municipios donde el partido que las postula ha obtenido los porcentajes de votación más bajos y saben que tienen escasas posibilidades de triunfo; o bien, desde el partido se realiza una lectura minimalista de la ley y/o se busca evadir la paridad; y, cuando las planillas electorales son devueltas a los partidos, le apuestan a la genealogía para retener el poder.

Para superar estas situaciones, la elite partidista y sus bases se deben comprometer de forma efectiva y congruente con la igualdad sustantiva y no abandonar a las mujeres ni ser omisos cuando ellas reportan situaciones de violencia política en razón de género. Por el momento, uno de los retos es posibilitar que haya reconocimiento de liderazgos y apoyos partidistas para que prioritariamente accedan a las candidaturas mujeres con arraigo y capital político; en lugar de parientas o cónyuges —de la elite política o de los caciques— sin interés por la vida política. Lo que debe acompañarse con modificaciones a la normatividad electoral para garantizar que los criterios de paridad vertical y horizontal sean homogéneos en todo el país y se incluya en la legislación la forma precisa en que deben funcionar los bloques de competitividad; también es necesario establecer y comunicar que, para las mujeres, la paridad no es un techo que limite su acceso y que, de ser necesario, se aplicarán jurisprudencias que respaldan acciones afirmativas para posibilitar su acceso efectivo a los espacios de toma de decisiones.

Las leyes de cuotas, y especialmente el principio de paridad, han posibilitado un incremento del número de mujeres en la titularidad de los gobiernos locales; sin embargo, siguen subrepresentadas en este nivel de gobierno en el que, paradójicamente, participan de manera activa en la política denominada informal, a través de diversas gestiones comunitarias. Y es que las mujeres constituyen la base partidista, son quienes movilizan a sus comunidades; sin embargo, son utilizadas como clientela electoral y, cuando buscan ejercer su liderazgo y acceder a los espacios de toma de decisiones, encuentran un cuello de botella en sus propios partidos políticos (Barrera, 2011):

este fenómeno forma parte de la cultura política desarrollada en el sistema político mexicano, en el partido hegemónico y posteriormente en otros partidos, la cual ubica a las mujeres de las capas populares como clientela electoral cautiva a partir de problemáticas no resueltas y de la conformación de liderazgos femeninos que fungen como correa de transmisión entre el partido, su gobierno y las mujeres, a través de la gestión corporativa de respuestas a sus problemáticas de servicios públicos, salud, educación, etcétera (Barrera, 2011, p. 176).

Otro de los retos es que en cada entidad federativa se logre la paridad, como ya sucede en los estados de Querétaro y Quintana Roo y que casi logran Baja California Norte y Baja California Sur, cada una de ellas con 40% de presidentas municipales. Es fundamental que las cifras no descendan a lo largo del tiempo, como sucedió en Coahuila, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Puebla, Tlaxcala, Yucatán, o como en Campeche, donde no gobierna ninguna presidenta municipal en 2017. También hay entidades con un bajo

porcentaje de presidentas municipales, indicador de alerta si se compara con el total de municipios que tienen, por ejemplo, los estados de Nuevo León y Michoacán.

En los tres periodos estudiados, las mujeres gobernaron a menos de 16% de la población total del país; además, en 2011 gobernaron en solo 21% de las capitales, cifra que disminuye en 2017. Es importante potenciar que las mujeres gobiernen capitales y que aquellas que gobiernan municipios con poca población y con problemas de marginación tengan apoyos gubernamentales y financieros suficientes para la atención de las necesidades de la población, además de recibir capacitaciones para la presentación de proyectos en estancias gubernamentales y no tener que recurrir a gestores que solo buscan lucrar.

De acuerdo con la evolución de las cifras de las presidentas municipales a través de los periodos marcados para el análisis, se puede determinar que en México hay una tendencia a la pluralidad de género y partidista en los ejecutivos locales. Sin embargo, es imprescindible seguir llevando a cabo análisis sistemáticos a lo largo del tiempo que den cuenta de los avances, permanencias o retrocesos de la presencia cuantitativa de las mujeres en las presidencias municipales.

Nota

Georgina Cárdenas Acosta es becaria del Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM en el Centro de Investigaciones y Estudios de Género. Este trabajo estuvo bajo la asesoría de la doctora Ana Buquet Corleto.

Referencias

- Archenti, Nélica, y Tula, María. (2014). Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina. Los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy*, 66, 47-68. doi:<http://dx.doi.org/10.14201/alh2014664768>
- Barrera, Dalia. (2003). Participación de las mujeres en los gobiernos municipales de México. En Haydée Vélez (comp.), *Mujer y gobierno* (pp. 151-162). México: CESEM.
- Barrera, Dalia. (2011). *Mujeres en el cabildo. Síndicas y regidoras veracruzanas*. México: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (GIMPTRAP).
- Barrera, Dalia. (2015). Mujeres en cargos de elección en México. En Emma Zapata y María Ayala (comps.), *Presidentas municipales en la segunda década del siglo XXI. Contribuciones de los estudios de género al desarrollo rural* (pp. 45-62). Montecillo, Texcoco: Colegio

- de Posgraduados en Ciencias Agrícolas, área de Género Mujer Rural, Estudios del Desarrollo Rural.
- Barrera, Dalia, y Aguirre, Irma. (2003). *Liderazgos femeninos y políticas públicas a favor de las mujeres en gobiernos locales en México. El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*. México: Inmujeres / Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (GIMTRAP).
- Barrera, Dalia, y Cárdenas, Georgina. (2016). Presidentas municipales en México, acoso y violencia política (2010-2016). *Politai*, 7(12), 15-34.
- Beard, Mary. (2018). *Mujeres y poder. Un manifiesto*. Barcelona: Crítica.
- Caminotti, Mariana, Page, María, Zárate, Soledad, y Bucciarelli, María. (2018). ¿Una ley incómoda? La primera implementación de la paridad en la Provincia de Buenos Aires (documento). Buenos Aires: Centro de Implementación de las Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Cedillo, Rafael. (2016). La paridad de género en las elecciones locales de 2015 de Tabasco, Estado de México y Distrito Federal. *Revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 14(1), 186-201.
- Cerva, Daniela, y Ansolabehere, Karina. (2009). Trabajo introductorio: protección de los derechos político-electorales de las mujeres. En Daniela Cerva y Karina Ansolabehere (comps.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México* (pp. 10-27). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CNDH. (2017). Diagnóstico de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los cargos de elección popular en México: Principales resultados de los procedimientos electorales 2015 y 2016 para elección de presidencias municipales. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Cobo, Rosa. (2002). Democracia paritaria y sujeto político feminista. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 36, 29-44.
- Dahlerup, Drude. (1993). De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la “masa crítica” aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava. *Debate Feminista*, 4(8), 165-206.
- Dalton, Margarita. (2012). *Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- De Barbieri, Teresita. (2003). *Género en el trabajo parlamentario: la legislatura mexicana a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- De los Santos, Sandra. (2016). Las alcaldesas de papel. *CIMAC*. <<https://www.cimacnoticias.com.mx/node/73291>>.
- Fernández, Anna. (1999). *Mujeres en la élite política: testimonios y cifras*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

- Güezmes, Ana. (2003). La presencia femenina en los espacios de poder en México y América Latina en el contexto de la descentralización. *Cuicuilco*, 10(27), 17-32.
- INAFED. (2017). *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*. México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
- INE. (2018). Comunicado de prensa número 022. Pide INE a partidos y coaliciones maximizar principio de paridad en la selección de candidaturas. <<https://centralectoral.ine.mx/2018/01/19/pide-ine-partidos-y-coaliciones-maximizar-principio-de-paridad-en-la-seleccion-de-candidaturas/>>.
- INEGI. (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. Aguascalientes, México. Censo de Población y Vivienda 2010. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Massolo, Alejandra. (2008). El derecho y reto de las mujeres a participar en el gobierno de los municipios. El papel de las regidoras. En Dalia Barrera Bassols (comp.), *1 Encuentro estatal de presidentas municipales, síndicas y regidoras de los gobiernos municipales del estado de Guerrero* (pp. 136-164). Chilpancingo: Secretaría de la Mujer Guerrero / Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (GIMTRAP).
- Medina, Adriana. (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la H. Cámara de Diputados.
- Pacheco, Lourdes. (2007). Sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit. En Lourdes Pacheco Ladrón de Guevara (Ed.), *Cuando la democracia nos alcance. Sistema de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit* (pp. 11-48). Tepic: Universidad Autónoma de Nayarit.
- Palma, Esperanza. (2017). Tensiones en torno a la implementación y aplicación de las cuotas de género y la paridad. En Teresa Gonzalez Luna, Jesús Rodríguez Zepeda, y Alejandro Sahuí Maldonado (comps.), *Para discutir la acción afirmativa. Democracia, procesos y circunstancias* (pp. 15-33). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Palma, Esperanza, y Cerva, Daniela. (2014). La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012. *Política y gobierno*, 21(2), 291-325.
- Peña, Blanca. (2005). Sistemas de cuota y masa crítica en los gobiernos subnacionales. *Otras miradas*, 5(1).
- TEPJF. (2017). Protocolo para la atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Valcárcel, Amelia. (1997). *La política de las mujeres*. Madrid: Cátedra / Universitat de Valencia.